تقويم السياسة السكانية فى مصر

المجلد الثالث

إدارة البرنامج القومى للسكان

الدكتورة نادية حليم الدكتور أحمد شلبى
الدكتورة وفاء مرقص

المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية
قسم بحوث السكان والفئات الاجتماعية



تقويم السياسة السكانية فى مصر

المجلد الثالث

إدارة البرنامج القومى للسكان

الدكتورة نادية حليم الدكتور أحمد شلبى
الدكتورة وفاء مرقص

القاهرة
١٩٩٩

المحتويـــات

هيئة البحث

أ. د. نادية حليم سليمان	مشرف على البحث ، ومحررة للتقرير
د. أحمد شلبي	عضو ، ومشارك في كتابة التقرير
د. وفاء فهيم مرقص	عضو ، ومشاركة في كتابة التقرير
أ . فوزى عبد الغنى	عضو ، ومشارك فى جمع مادة التقرير
أ. عيشة خليل	سكرتير فنى البحث

مقدمة عامة

شهدت العقود القليلة الماضية اهتماما مكثفا بالمشكلة السكانية على كل من المستويين العالمى والمحلى، وذلك نتيجة للاهتمام بمشاكل التنمية الاجتماعية والاقتصادية وتأثير الزيادة السكانية السريعة عليها ، وخاصة فى الدول النامية، حيث الموارد محدودة ، والخصائص السكانية متدنية فى أغلب الأحوال . وفى سبيل مواجهة الأبعاد المختلفة للمشكلة السكانية وانعكاساتها على رفاهية تلك الدول بدأ الاهتمام بوضع سياسات سكانية رسمية تتبناها كل دولة ، وتسعى إلى تحقيق أهدافها من خلال القرارات والتدابير والبرامج التى يتم إعدادها فى إطار خططها العامة للتنمية الاجتماعية والاقتصادية .

وعلى الصعيد المحلى فإن تاريخ تناول قضايا السكان فى مصر يرجع فى إرهاصاته الأولى إلى الثلاثينيات ، حيث ظهر هذا الاهتمام فى شكل جهود أهلية وحكومية . أما أول تعبير رسمى للدولة تجاه المسألة السكانية فقد ظهر فى الميثاق الوطنى (الذى صدر فى عام ١٩٦٢) حيث تناولت إحدى فقراته التعبير عن النمو السكانى بمعدلاته الحادثة – آنذاك – باعتباره خطرا يهدد جهود التنمية . ثم توالت الجهود بعد ذلك فى شكل مؤتمرات دولية ومحلية ، كما تم إنشاء "المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة" الذى تغير اسمه إلى "المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان" ، ثم تغير مرة أخرى ليصبح "المجلس القومى للسكان" . وقد صدرت عن هذا المجلس أول وثيقة تحت اسم "السياسة السكانية القومية للسكان وتنظيم

الأسرة" ، تلتها وثيقة أخرى باسم "الإستراتيچية القومية للسكان والموارد البشرية وتنظيم الأسرة" ، ثم ظهرت الوثيقة الرسمية التى تحمل اسم "السياسة القومية للسكان"، ثم الوثيقة التى تناولت "الإستراتيچية السكانية لجمهورية مصر العربية"، ثم عدلت السياسة الأخيرة بسياسة أخرى أعد مشروعها فى عام ١٩٩٠ .

وقد تزايد مع هذه السياسات والاستراتيچيات ظهور مجموعة من البرامج السكانية المحققة لأهداف السياسة ، كما واكبها تغيير فى إدارة البرنامج القومى للسكان ، وتغيير - أيضا - فى تشخيص المشكلة وفى الأهداف المعلنة والإجراءات التى تحققها .

وقد أفرز كل ذلك إحساسا قويا بضرورة إجراء سلسلة من الدراسات للأهداف المعلنة ، والإجراءات والبرامج المحققة لهذه الأهداف ، من أجل المساهمة العلمية فى تقويمها بما يسمح بمزيد من فرص تحقيق هذه الأهداف .

ويعد هذا المشروع الذى يقوم به قسم بحوث السكان بالمركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية جزئية داخل سلسلة أكبر من الدراسات التقويمية للسياسات ، حيث يركز هذا البحث على السياسة السكانية كواحدة من هذه السياسات .

ونظرا لضخامة الجهد المطلوب فقد رئى أن يشتمل البحث على مستويين :
المستوى الأول ويتناول دراسة السياسة السكانية تاريخيا منذ بداية الإرهاصات الأولى فى الثلاثينيات ، ثم دخول الحكومة هذا الميدان عام ١٩٥٢ ، وما حدث من تطورات حتى الآن ، سواء اختصت هذه التطورات بما صدر من قرارات أو ما اتخذ من اجراءات ، أو ما وضع من برامج وتشريعات محققة لما هو معلن فى كل فترة من أهداف .

أما المستوى الثانى فمن المنتظر أن يعمل على تقويم السياسة السكانية الأخيرة مشتملا على كل من الأهداف والبرامج ، ويتم إنجاز هذا المستوى الثانى فى مرحلة تالية من البحث .

أما هذا التقرير فهو يعد - فى مجمله - دراسة تاريخية وصفية تحليلية لتطور السياسات السكانية متناولة الجوانب التالية :

١ - الفكر السكانى فى مصر والفكر السكانى الدولى المتزامن معه .

٢ - الظروف والعوامل التى صاحبت إقرار كل سياسة من حيث الأيديولوجية السكانية السائدة .

٣ - تغيرات القيادات السياسية وجماعات المصالح وجماعات الضغط .

٤ - العلاقة بين السياسة السكانية والمكون السكانى فى الخطط الخمسية للدولة .

(وتتم تغطية هذه النقاط فى مجلد فرعى رقم (١) تحت مسمى المضامين السكانية فى الخطاب السياسى) .

٥ - الإجراءات والخطط والبرامج والمشروعات المصاحبة لأهداف كل مرحلة ، وهذه يغطيها مجلد رقم (٢) تحت مسمى "تطور البرامج والمشروعات السكانية" .

٦ - التشريعات والقوانين والقرارات ذات الصلة المباشرة وغير المباشرة بالأبعاد السكانية ، وهذه يتناولها مجلد رقم (٤) تحت مسمى "التشريعات والقوانين ذات الصلة بالسكان" .

والمجلد الحالى - على ضوء ما سبق - هو مجلد رقم (٣) الذى يتناول إدارة البرنامج القومى للسكان . وتأمل هيئة البحث أنه بإنجاز هذه المجموعة من المجلدات التى ستظهر تباعا - فى فترة زمنية قصيرة - أن تسد فراغا فى نسيج

المعرفة المتنامى حول واحدة من أهم القضايا المصيرية . كما تأمل هيئة البحث أن يسهم هذا العمل بشقيه التاريخى والتقويمى فى تقديم مساعدة علمية جادة لصياغة أهداف السياسات السكانية بما يسمح بتحصيل النتائج المرجوة منها .

المشرف على البحث

نادية حليم سليمان

١٩٩٧

الفصل الأول

أبعاد تحليل المنظومة الإدارية*

مقدمة منهجية

من أبرز المشكلات التى تواجه أجهزة الدولة فى المجتمعات المعاصرة الكيفية التى تتحقق بها ، فلم يعد الاهتمام بمحاولة رسم سبل الإصلاح للأجهزة الإدارية والعمل على رفع كفاءتها نوعا من الترف الذى تسعى إليه الحكومات ، بل أصبح الآن عنصرا هاما فى استراتيجيات التنمية وخاصة التنمية الإدارية ، وذلك فى ظل اتساع الدور الحكومى الذى أدى إلى زيادة المهام الملقاة على عاتق المنظمات الحكومية التى يعهد إليها بتنفيذ السياسات العامة للدولة ، إلى جانب ما يصاحب عمليات التنمية من تقدم فنى ، وإصدار كثير من القرارات لتسهيل عمل المنظمات ، وكذلك انتشار الأمراض الوظيفية فى المنظمات الحكومية ، وفى مقدمتها التعقيدات الإدارية ، وشدة التمسك باللوائح والقواعد المنظمة للعمل باعتبارها غاية وليست وسيلة لتحقيق النفع العام .

وإذا كانت الإدارة هى بمثابة توجيه الجهد البشرى لتحقيق هدف معين ، فإن النشاط البشرى فى كافة صوره فى حاجة إلى الإدارة بهذا المعنى الواسع،

* كتب هذا الفصل الدكتور أحمد شلبى ، بالاستعانة بقائمة المراجع المدرجة فى نهايته .
كما قام سيادته بكتابة كافة التعليقات والتحليلات الإدارية على كل فصل من فصول التقرير.

حيث لابد من تواجد قدر معين من التعاون والتنسيق بين الجهود المبذولة فى سبيل الوصول إلى الهدف المنشود ، لذلك تعتبر الإدارة أحد عناصر الإنتاج ، بل ربما أهم عنصر من عناصره .

تعريف الإدارة العامة

هناك تعريفات كثيرة لما يعنيه مصطلح الإدارة العامة ، وفيما يلى عرض لبعض هذه التعريفات [1] .

- يعرف ليونارد هوايت .White L – عالم الإدارة العامة الأمريكى – الإدارة العامة بأنها تتكون من جميع العمليات التى تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة .
- أما مارشال ديموك .Dimock M فيقول إن الإدارة تختص بماذا وكيف عن الحكومة ، وكلمة بماذا هى صلب الموضوع ، وهى تعنى المعرفة الفنية التى يتمكن بها الشخص الإدارى من أن يؤدى عمله ، أما كلمة كيف فهى تعنى الطرق الفنية المستخدمة فى الإدارة ، أى المبادئ التى تنفذ تبعا لها البرامج التنظيمية ، وهما معا يكونان معنى كلمة الإدارة .
- ويعرف الإنجليزى جولدن Golden الإدارة بأنها تتضمن كل أنواع النشاط الذى يباشره الرؤساء فى الإدارات العامة، والذى يكون فى مجمله النشاط الإدارى للحكومة ككل .
- أما فى فرنسا فقد تبنى كثير من علماء الإدارة العديد من التعريفات ، وأهمهم ديباش Debbasch والذى قسم مهام الإدارة الحكومية إلى قسمين رئيسيين هما : مهام خارجية ، ومهام داخلية ، أما المهام الخارجية للإدارة فهى تعنى بالاتصال بالجمهور ، وتتضمن أربعة أنواع : مهام سيادية تتمثل فى الدفاع والبوليس والقضاء ، ومهام اقتصادية ، ومهام تعليمية ثقافية ، ثم

المهام الاجتماعية . أما المهام الداخلية فهى تتجه إلى تحقيق التوظيف الأفضل للإدارة وما يتناول نظام المرتبات ، وإدارة الأفراد ، واستعمال الوسائل الفنية الضرورية ، وتعزيز الإجراءات الأساسية ، وأخيرا تأمين الرقابة على الإدارة .

- أما فى مصر – وعلى الرغم من حداثة دخول مفهوم الإدارة العامة فيها – فقد تناولتها العديد من الكتابات ، حيث عرفها "على عبد المجيد عبده" بأنها "النشاط الخاص بقيادة وتوجيه وتنمية الأفراد ، وتخطيط ومراقبة العمليات الخاصة بالعناصر الرئيسية فى المشروع لتحقيق أهدافه المحددة بأحسن الطرق ، وأقل التكاليف .
- أما "حسن توفيق" فقد أوضح أن "الإدارة العامة تدور حول دراسة النشاط الإدارى الذى يقوم به موظفو الحكومة فى قطاع السلطة التنفيذية للدولة وبهذا فالإدارة العامة لا تشتمل على ما يدور داخل نطاق السلطة التشريعية أو السلطة القضائية .
- ويعرف "إبراهيم شيحا" أيضا الإدارة بأنها "مجموعة الأنماط المتشابكة المتعلقة بصنع وتنفيذ القرارات الإدارية (العملية الإدارية) ، والتى يقوم بها جهاز إدارى تحقيقا للسياسة العامة التى تستهدفها الدولة ".
- أما "محمد رفعت عبد الوهاب" فيشير إلى الإدارة بأنها "ذلك الفرع من العلوم الاجتماعية الذى يعنى بوصف وتفسير تكوين نشاط المنظمات الإدارية العامة التى تعمل لتحقيق الأهداف العليا للسلطة السياسية".

ولقد تفاوتت النظرة إلى الإدارة العامة ما بين النظرة التقليدية التى ترى الإدارة العامة كأداة لتنفيذ السياسات العامة للدولة ، وتعرف فيها الإدارة بأنها "مزيج من القوانين واللوائح والعلاقات التى تسمح بتحقيق وتنفيذ السياسات العامة للدولة . وتتحدث النظرة الحديثة عن الإدارة العامة كأداة للمساهمة فى

تشكيل السياسة العامة وتنفيذها ، وينظر إليها من زاوية الدور الذى يمكن أن تلعبه فى المجتمعات المعاصرة ، على اعتبار أن الإدارة العامة - على حد قول "فيشر Fesher" - هى "علم وفن وضع وتنفيذ السياسة العامة" .

وتتعدد مداخل دراسة الإدارة العامة فتشتمل على ما يلى :

١ - المدخل القانونى .

٢ - المدخل الهيكلى .

٣ - المدخل السلوكى .

٤ - المدخل البيئى .

٥ - مدخل الأنظمة .

وفيما يلى عرض لكل مدخل من هذه المداخل [٢] :

١ - المدخل القانونى

يعتبر المدخل القانونى بمثابة أول محاولة منظمة لدراسة الإدارة العامة ، ويركز هذا المدخل على :

أ - الإطار القانونى للحقوق والالتزامات التى تنشأ من مجموعة القوانين واللوائح التى تصدرها السلطة التشريعية ، وتنظم عمل ونشاط السلطة التنفيذية للدولة .

ب - الفصل بين السلطات الثلاث للدولة ، وهى السلطة التشريعية ، والسلطة القضائية ، والسلطة التنفيذية .

جـ - العلاقات القانونية بين الموظف الحكومى والجهاز التنفيذى للدولة من حيث طبيعة هذه العلاقة والتكييف القانونى لها .

٢ - المدخل الهيكلى

يعتمد هذا المدخل فى النظر للإدارة العامة من الناحية النظامية على النظرية

السياسية التقليدية والعلوم السياسية والقانون العام .

ويركز المدخل الهيكلى على الاعتبارات التنظيمية وبعض الأساليب الفنية المطبقة ، ويهتم بالهيكل التنظيمى وإدارة الموارد البشرية ، ويعطى اهتماما للرقابة المالية والقانونية .

٣ - المدخل السلوكى

وهو مدخل حديث نسبيا فى الإدارة العامة ، ويهتم هذا المدخل بالدراسة المنظمة للسلوك الإنسانى فى المنظمات ، ويأخذ فى الاعتبار العديد من الجوانب منها :

أ - إن المنظمات العامة هى بطبيعتها منظمات اجتماعية تؤثر وتتأثر بجوانب البيئة والأعراف الاجتماعية .

ب - الاعتراف المتزايد بأهمية الدور الذى تؤثر به القيم فى سلوك أى منظمة ، لأنها من المؤثرات المحددة للسلوك التنظيمى .

جـ - أهمية دوافع الأفراد وسلوكهم داخل المنظمات العامة ، وتأثير ذلك على أداء الإدارات والمنظمات الحكومية .

٤ - المدخل البيئى

يوضح المدخل البيئى أن المنظمات المختلفة لا تعمل فى فراغ ، بل تتأثر فى ممارستها بالمتغيرات التى تحدث فى البيئة . ويقصد بالمتغيرات البيئية تلك القوى والمتغيرات والمنشآت الخارجية التى تؤثر على نشاطات المنظمة ، كالمنظمات السياسية والقوانين والنواحى الاقتصادية والتكنولوچية ووسائل الإعلام وجماعات الضغط المختلفة .

٥ - مدخل الانظمة

طبقا لهذا المدخل ، فان الإدارة الحكومية ينظر إليها باعتبارها جزءا من النظام الإدارى للدولة ، وتتأثر بالقوى المختلفة للبيئة التى توجد فيها ، وفى نفس الوقت

فإن هذه الوحدة تصدر قرارات لها تأثيرها على نفس البيئة ، وتبعا لهذا المدخل فإن النظام الإدارى يتكون من مدخلات ومخرجات .

التخطيط فى مجال الإدارة العامة

يتم التخطيط فى مجال الإدارة العامة على مستويين [٢] :

١ - التخطيط على مستوى الدولة ، ويتضمن التخطيط المتعلق بمجموعة من الأجهزة والمنظمات الحكومية أو جميعها .

٢ - التخطيط على مستوى المنظمة العامة ، وهو تخطيط جزئى ، أي أن حدوده هى المنظمة العامة نفسها .

وهناك نماذج عدة للتخطيط على مستوى المنظمة الواحدة منها :

تخطيط البرامج والأهداف والنتائج

يمكن أن تكون الخطة التى تحدد مسار أنشطة المنظمة هى مجموعة من الأهداف المستهدف تحقيقها وبرنامج تحقيق هذه الأهداف زمنيا وماليا ، وحين تكون الخطة على هذا النحو فإن حرية الوحدات التنظيمية فى تحديد أسلوب العمل وطرق التنفيذ التى تمثل ترجمة تفصيلية للبرنامج الموضوع تكون كبيرة ، وتكون صلاحية المستويات التنظيمية الأدنى فى هذا الخصوص كبيرة أيضا .

ويصلح هذا النموذج التخطيطى عندما يدار الجهاز الحكومى على أساس برامج ونتائج وليس على أساس الإجراءات واللوائح ، وهو يصلح - بصفة خاصة - للمنظمات التى تتمتع بقدر كبير من الاستقلال المالى والإدارى .

التخطيط الإجرائى التفصيلى

عندما تحتوى الخطة الخاصة بالمنظمة العامة على مجموعة من الأساليب المحددة لطرق التنفيذ وإجراءاته ومراحله ، واختصاصات كل وظيفة ، وكل وحدة تنظيمية من حيث أنشطة العمل ومهامه ، فإن الخطة هنا يكون طابعها إجرائيا تفصيليا ،

حيث تقترن الخطة بمجموعة من اللوائح الإجرائية المنظمة لأداء العمل ، ويكون الاهتمام الرئيسى بالأساليب والوسائل والإجراءات وليس بالنتائج النهائية.

والكثير من المصالح الحكومية التى تدار بأسلوب مركزى وبطريقة نمطية تأخذ بهذا النمط .

مكونات المنظومة الإدارية

ويمكن النظر إلى أى منظومة إدارية على أنها تحتوى على عدة مكونات هى :

١ - رسالة المنظمة أو الغاية من وجودها .

٢ - الأهداف العامة والتفصيلية .

٣ - الإستراتيجية والخطط والبرامج .

٤ - الهياكل التنظيمية .

٥ - العمليات والأنشطة ، وتشمل المحتوى التفصيلى لعمل المنظمة .

وتتوقف فاعلية أى منظمة على جودة تصميم وتنفيذ كل من هذه المكونات على حدة ، وعلى التناسق والتفاعل بينهما ، وعلى قدرة المنظمة ككل على التكيف مع بيئتها عن طريق التعلم من النتائج الإيجابية والسلبية لجهودها وممارساتها . وفيما يلى عرض نظرى لكل من مكونات المنظومة الإدارية والمعايير التى يمكن استخدامها فى تقييم كل منها [٤] .

١- الرسالـــــة

تحدد الرسالة الغرض أو الغاية من إنشاء المنظمة . وهى المبرر الاجتماعى لوجودها ، وعادة ما تحتوى على تعريف المستفيدين من نشاطها مع تعريف عام لمجال النشاط وحدوده .

والرسالة أداة اتصال مع "عملاء" المنظمة ، ومع العاملين فيها والجهات المؤثرة على نجاحها ، وهى كذلك أداة لتوجيه باقى مكونات المنظومة الإدارية .

وفى ضوء هذا التعريف لرسالة المنظمة ، يمكن تقييم صياغة رسالة أى منظمة على أساس المعايير الأربعة التالية :

– قدرتها على توجيه وتحفيز العاملين .

– قدرتها على تعبئة الدعم للمنظمة من قبل جهات التمويل والتأثير .

– قدرتها على توجيه باقى مكونات المنظومة الإدارية .

– قدرتها على الاستجابة لاحتياجات عملاء المنظمة أو المستفيدين من خدماتها .

٢ - الأهداف العامة والتفصيلية

الأهداف هى نتائج يستهدف تحقيقها فى نقطة زمنية مستقبلية ، وعملية تحديد الأهداف عملية مركبة تتطلب قدرا كبيرا من التفكير الخلاق والمراجعة المستمرة بناء على التطورات فى بيئة المنظمة والتراكم فى خبراتها وممارساتها ، وبهذه العملية لابد أن تنتهى إلى أهداف إجرائية .

ويمكن إخضاع عملية صياغة الأهداف فى أى منظمة للمعايير التالية التى تحدد صلاحيتها لتشكيل هياكل وسياسات المنظمة والعمليات التى تتم فيها . وفيما يلى خمسة معايير لقياس جودة الأهداف :

– أن تكون محددة : بمعنى تحديد مجال وأبعاد النتائج المستهدفة ومن المسئول عن تحقيقها .

– أن تكون مقاسة : بحيث تستطيع الحصول على إجابة محددة لا لبس فيها للسؤال التالى : إلى أى درجة تم تحقيق الهدف فى الوقت المخطط لهذا الغرض ؟

– أن تكون ممكنة التحقيق : رغم أن الأهداف يجب أن تكون طموحة ، إلا أنها يجب أن تكون واقعية وقابلة للتحقيق فى إطار الموارد التى يمكن تعبئتها والظروف البيئية المحيطة .

- أن تكون مناسبة : أى تتناسب مع الرسالة ، وأن تكون ذات أهمية للمنظمة وعملائها وأصحاب المصلحة فى نجاحها .
- أن تكون موقوتة : أى ترتبط بنقطة زمنية مستقبلية تتحقق فيها النتيجة المطلوبة .

٣ - الإستراتيجية والخطط والبرامج

الإستراتيچية عملية خلاقة ينتج عنها اختيار أحد البدائل المتاحة لتحقيق الهدف ، والوسائل التى تستخدم لتحقيقه . والإستراتيچية عبارة عن منهج عام . أما الوسائل التفصيلية فهى تكتيكات ، فمثلا لتحقيق هدف تقليل معدل نمو السكان يمكن اختيار الأساليب الجبرية أو الاختيارية أو مزيج منهما ، فإذا اخترنا الأساليب الاختيارية يبقى أن نحدد ماهية الأساليب التطوعية التى سنختارها . وليس هناك حد قاطع وفاصل بين الاستراتيجية والتكتيك ، وما هو استراتيجى لمستوى إدارى معين يعتبر تكتيكيا لمستوى إدارى أعلى .

أما التخطيط فيشمل صياغة الإستراتيچية إلى جانب تحديد خطوات تنفيذها ، والموارد التى ينبغى إتاحتها ، والمسئولين عن التنفيذ ، ومراحل التنفيذ ، والبرامج التفصيلية للتنفيذ وتوقيتها . وإلى جانب كل ذلك يجب أن يشمل التخطيط إيجاد وسائل فعالة للمتابعة والتقييم بما فى ذلك تحديد معايير ومؤشرات الأداء .

وفيما يلى بعض المعايير التى يمكن استخدامها لتقييم جودة العملية التخطيطية :

- اتساق الخطة مع الرسالة والأهداف .
- وضوح الفرضيات التى بنيت عليها الخطة ، بحيث تراجع الخطة عند حدوث تغيرات فى الفرضيات الأساسية .

- وضوح المسئوليات عند التنفيذ .
- وجود وسائل فعالة للمتابعة والتقييم المستمر مع اتخاذ الإجراءات اللازمة .

٤ - الهياكل التنظيمية

الهياكل التنظيمية تحدد المسئوليات والصلاحيات للأفراد والمجموعات عند وضع الأهداف والخطط وتنفيذها ومتابعتها وتقييمها واتخاذ الإجراءات التصحيحية المناسبة ، كما أنها تحدد العلاقات التنظيمية بين الأفراد والمجموعات . والهياكل التنظيمية يجب أن تصمم لكى تخدم الرسالة والأهداف والإستراتيچية التى تم تحديدها ، ومن ثم قد تحتاج لمراجعة الهياكل عند حدوث تغير ذى أهمية فى الرسالة أو الأهداف أو الإستراتيچيات (٥) .

وفيما يلى معايير يمكن استخدامها لتقييم جودة وصلاحية الهياكل التنظيمية :

- وضوح المسئوليات والصلاحيات لدى العاملين على جميع المستويات .
- قدرة التنظيم على خدمة عملاء المنظمة .
- تكلفة الهياكل : حيث تزيد التكلفة مع زيادة درجة التخصص ومع زيادة المستويات الإدارية .

٥ - العمليات والأنشطة

العمليات هى وصف لمحتوى ما يتم من عمل داخل المنظمة ، ويتم التعبير عنها فى شكل تدفق متسلسل كما يلى :

مدخلات	عمليات	مخرجات
أفراد أموال معلومات	خطوات متتالية ومحددة . مقدما قبل بدء العمل .	ما تنتجه المنظمة من منتجات أو خدمات

ولكى نستطيع بناء نماذج العمليات تحدد الأنشطة الرئيسية للمنظمة بشكل واضح . ومن المهم لتحقيق أى تحسن فى أنشطة المنظمة أن تكون هناك جهة مسئولة عن كل عملية ، ومن المفيد أيضا صياغة العمليات التى تتم داخل كل وحدة تنظيمية داخل المنظمة ، مع الاعتراف بأن العمليات قد تتداخل عبر الإدارات أو الأقسام .

والمعايير التالية تستخدم فى قياس جودة العمليات والأنشطة التى تتم داخل المنظمة :

- وجود تعريف واضح ودقيق للعمليات الرئيسية للمنظمة يكون دليلا إرشاديا للعاملين يحدد الوسائل والأساليب المستخدمة ، ويكون أساسا لتوضيح فرص التحسين فى العمليات ، وتدريب العاملين ، وتنمية مهاراتهم التنفيذية .
- وجود مقاييس واضحة لجودة المدخلات ، وخطوات العمل ، والمخرجات .
- خضوع العمليات للتحليل والتحسين المستمر .

المراجع

١ - عبد الغنى بسيونى عبد الله ، أصول علم الإدارة العامة ، دراسة لأصول ومبادئ علم الإدارة العامة فى الإسلام والولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا ومصر ولبنان ، بيروت ، الدار الجامعية ، ١٩٩٣، ص ص ٢٣ - ٢٧ .

٢ - محمد سعيد عبد الفتاح ، الإدارة العامة ، المبادئ والتطبيق ، بيروت ، الدار الجامعية ، ١٩٩١ ، ص ص ٥٤ - ٦٥ .

٣ - المرجع السابق ، ص ص ٢٢٦ - ٢٢٧، ص ص ٢٥٤ - ٢٥٥ .

٤ - Jauch Lawrence R. and Glueck William F., Strategic and Business Policy, third edition, Singapore, MGraw., Hill Book Co., 1989.

٥ - Paul Samuel, Strategic Management of Development Programs, Switzerland: International Labour Organization, 1983.

انظر أيضا :

Paul Samuel, Managing Development Programs, The Lesson of Success, Colorado, Weshiew Press, 1982.

Certo Samuel C. and Peter J. Paul, Strategic Management A Focus on Process, Singapore, McGraw Hill Book, Co., 1990.

الفصل الثانى

الرسالــة

يتناول عرض هذا المكون إيراد الوقائع الفعلية لتطور الرسالة على مستوى المراحل التاريخية الثلاث للدراسة بدءا بمرحلة الستينيات ، وقد جاءت هذه التطورات على النحو التالى :

الرسالة فى الستينيات : المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة وجهازه التنفيذى

تتسم هذه المرحلة بصدور القرار الجمهورى رقم ٤٠٧٥ لسنة ١٩٦٥ بإنشاء المجلس الأعلى لتنظيم الأسر - كجهاز له شخصية اعتبارية - برئاسة رئيس الوزراء وعضوية الوزراء الذين تسهم وزاراتهم فى حل "المشكلة السكانية" [١] .

ونص القرار على أن مهمة المجلس تتمثل فيما يلى :

- وضع تخطيط شامل لبرنامج تنظيم الأسرة بالجمهورية .
- وضع برنامج زمنى محدد للتنفيذ .
- الإشراف على التنفيذ ومتابعة تقويمه .

كما نص القرار الجمهورى على بعض الأساليب التى تحقق هذه المهمة ومنها : دراسة وتشجيع وتنسيق المسائل السكانية والطبية والاحصائية والاجتماعية والاقتصادية ، وما يرتبط بذلك من البحوث العلمية المتعلقة بتنظيم الأسرة ، وتنظيم التعاون بين الأجهزة المختلفة التى تساهم فى هذه البرامج .

وقد أصدر رئيس الوزراء - باعتباره رئيس المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة بموجب السلطات الممنوحة له بالقرار الجمهورى رقم ٤٠٧٥ لسنة ١٩٦٥ - قرارا فى يناير عام ١٩٦٦ بإنشاء الجهاز التنفيذى لتنظيم الأسرة ليكون مسئولا عن تنفيذ البرامج التى يضعها المجلس الأعلى ، وذلك على النحو التالى [٢] :

- وضع قرارات المجلس الأعلى أو الأمانة العامة موضع التنفيذ .
- تكوين اللجان الفنية من المتخصصين بتنظيم الأسرة (اللجنة الطبية ، اللجنة الاجتماعية ، اللجنة السكانية ، اللجنة الإحصائية ، لجان الإرشاد والتوعية والإعلام) .
- تأمين توصيل الوسائل والمهمات لمختلف المواقع بشكل منتظم .
- وضع الخطط لتدريب الأطباء وغيرهم من العاملين فى مجال تنظيم الأسرة .
- وضع التقارير المبنية على الأداء الفعلى للمشروع لعرضها على المجلس الأعلى .
- خلق جهاز فنى متكامل من العاملين عن طريق المنح الدراسية الداخلية والخارجية .
- المساهمة فى بحوث الاتصال ، وبحوث التكاثر البشرى ، وبحوث السكان ، وبحوث الأداء ، وبحوث التقويم .
- الاضطلاع بمسئولية التنسيق العام .
- استخدام جميع طرق الإعلام الجماهيرى لتوعية الرأى العام بأهداف تنظيم الأسرة ، وتقوية مشاركة الجهود التطوعية للمشروع .

الرسالة فى السبعينيات : المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان وجهازه التنفيذى

فى عام ١٩٧٢ صدر القرار الجمهورى رقم ١٠٥٤ يتضمن فى مادة رقم (١٤) إلغاء القرار رقم ٤٠٧٥ لسنة ١٩٦٥ . ونص القرار الجديد على إنشاء مجلس

أعلى لتنظيم الأسرة يتبع مجلس الوزراء ، وتكون له الشخصية الاعتبارية ، ومقره مدينة القاهرة [٣].

وأصبح المجلس - بموجب هذا القرار - مسئولا عن وضع السياسة العامة للدولة موضع التنفيذ ، وذلك فيما يتعلق بتحقيق معدل للنمو السكانى يتفق مع متطلبات الخطة العامة للتنمية .... وله أن يتخذ ما يراه محققا لذلك .

وفى سبيل تحقيق ذلك يقوم بما يلى :

أ - وضع الخطة العامة لتنظيم الأسرة .

ب - وضع برامج محددة لتنفيذ الخطة ، وتحديد دور كل جهة من الجهات المعنية ومسئوليتها فى تنفيذ هذه البرامج .

- الإشراف على التنيفذ ومتابعته بالنسبة لجميع الجهات التى تعمل فى هذا المجال .
- تنظيم وتنسيق التعاون بين جميع الجهات المعنية التى تساهم فى تنفيذ برامج تنظيم الأسرة بما يحقق التكامل فى أدائها، ومدها بالمشورة والخبرة والمعونات التى تحتاج إليها فى تنفيذ هذه البرامج .
- تشجيع البحوث والدراسات والخدمات الخاصة بالأنشطة المذكورة ، ووضع قواعد للمنح المالية والمكافآت والإعانات والحوافز المحققة لذلك .
- إعانة الجمعيات المهنية والعلمية والاجتماعية التى تعمل فى مختلف التخصصات المتصلة بنشاط المجلس ، ووضع القواعد المتعلقة بذلك .

هذه المهام السابقة توضح أن رسالة المجلس هنا لم تعد قاصرة على تناول قضية تنظيم الأسرة فقط ، ولكن تضمنت الربط بين تنظيم الأسرة وقضية التنمية بصفة عامة .

كما لم تعد مهام الجهاز تنفيذية ، بل تعدلت لكى تصبح إشرافا على

التنفيذ ، ومتابعة الجهات التي يناط بها عمليات التنفيذ ، والتنسيق بين هذه الجهات .

وبعد مرور عامين على إصدار هذا القرار ، صدر قرار جمهورى بتعديل مسمى المجلس إلى المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان ، وهو القرار الجمهورى رقم ٢٨٨ لعام ١٩٧٤ [٤] ، وكذلك تغيير مسمى "جهاز تنظيم الأسرة" إلى "جهاز تنظيم الأسرة والسكان" .

ويتسق ذلك مع التغير الذى حدث فى الرسالة خلال هذه المرحلة ، والذى يتمثل فى النظرة الأشمل التى تربط تنظيم الأسرة بقضية التنمية ، وتجعل من السكان قضية هامة ، وتنظر إلى تنظيم الأسرة على أنه هو إحدى الوسائل لحل هذه المشكلة .

وقد أثيرت مناقشات كثيرة حول ضرورة أن تكون هناك أسبقية للسكان على تنظيم الأسرة فى تلك التسمية انطلاقا من فكرة الكل ثم الجزء ، وقد تزعم هذا التوجه الفكرى أ. د. عزيز البندارى الذى كان رئيسا للجهاز فى ذلك الوقت – غير أن فكرة أسبقية تنظيم الأسرة على السكان قد تغلبت فى النهاية ، تحت دعاوى أن تنظيم الأسرة له شهرته وله موارده التى تأتى من الخارج ، وهذا يدل على أن اهتمامات الجهات الخارجية المولة كانت منصبة على تمويل جهود تنظيم الأسرة فقط .

الرسالة فى مرحلة الثمانينيات : المجلس القومى للسكان وأمانته الفنية

فى عام ١٩٨٥ ألغى القرار الجمهورى (رقم ١٠٥٤ لسنة ١٩٧٢) بصدور القرار الجمهورى (رقم ١٩ لسنة ١٩٨٥) [٥] والخاص بإنشاء المجلس القومى للسكان ، ليكون مسئولا عن المشكلة السكانية جنبا إلى جنب مع بعض الأجهزة الحكومية

والأهلية التى تعاونه فى تحمل المسئولية ، وتضمن هذا القرار تحديد رسالة المجلس على النحو التالى :

- إعداد السياسات السكانية التى تحقق أعلى معدل ممكن للتنمية الاقتصادية والاجتماعية .
- اعتماد البرامج السنوية للمشروعات السكانية التالية وغيرها من المشروعات المتعلقة بالسكان (المشروع القومى لتنظيم الأسرة ، مشروع رعاية خدمة الطفل المصرى ، مشروع التوسع فى تشغيل المرأة ، مشروع السيطرة على نسبة الأمية) .
- تقييم الإنجازات السنوية لكل من هذه المشروعات ، وإعطاء التوجيهات لإزالة أية معوقات قد تعترضها .
- وضع الموازنات السنوية لهذه المشروعات .
- تحديد دور كل من الوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية أو العامة أو الخاصة فى تنفيذ البرامج السنوية للمشروعات السكانية ، والتنسيق فيما بينها ، والتأكد من مساندتها لهذه البرامج والاشتراك فى تنفيذها .
- وضع الهيكل التنظيمى للمجلس .
- اختيار مدير لكل مشروع تتوافر فيه الكفاءة والقدرة على إنجاز الأهداف المحددة له .
- الإشراف على تنفيذ اتفاقيات المعونة والمساعدات التى تقدمها الدول والهيئات الأجنبية لمصر فى مجال السكان .
- التفاوض مع الدول والهيئات الدولية والأجنبية بشأن الاتفاقيات المتعلقة بالسكان وتنظيم الأسرة وتجديدها .

وقد نص القرار الجمهورى على أن يحل المجلس القومى للسكان محل

المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان ، ويحل المشروع القومى لتنظيم الأسرة محل جهاز تنظيم الأسرة والسكان .

وقد نص القرار الجمهورى المشار إليه أيضا فى المادة (١١) على أن يكون للمجلس أمانة فنية يرأسها مقرر المجلس ، وتتولى المهام التالية :

- إعداد مشروع الخطة القومية للسكان وبرامجها .
- إبلاغ قرارات المجلس القومى للسكان إلى الجهات المعنية ومتابعة تنفيذها .
- الاتصال بالجهات والهيئات الأجنبية والدولية لتبادل المعلومات والخبرات فى المجالات السكانية .
- متابعة تنفيذ الخطط والبرامج والأنشطة السكانية التى يقرها المجلس القومى للسكان ، وتقديم تقارير دورية عنها .

أما فيما يتعلق بمهام الجهات والأجهزة المشاركة فى تنفيذ السياسة السكانية ، فقد تقدمت الأمانة الفنية بمذكرة تحدد مهام تلك الأجهزة المعنية بالمشكلة السكانية ووافق المجلس القومى للسكان عليها فى اجتماعه برئاسة السيد رئيس الجمهورية .

من خلال هذا العرض السابق لتطور الرسالة فى إطار تطور اسم الجهة المسئولة وبالتالى مهامها، فإنه يمكن القول إنه بالرغم من تشكيل المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان ، الا أن الصلاحيات التى رتبها القرار الجمهورى رقم ١٠٥٤ لسنة ١٩٧٢ جعلت من المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان جهة أعلى من كل الوزارات . وعلى تلك الوزارات أن تحصل على التوجهات الرئيسية لخططها من تلك الجهة ، وهذا ما شكل صعوبة فى تحقيق ذلك ، وجعل الرسالة غير قابلة للتنفيذ .

وبرغم صحة هذا التوجه الذى يفترض أن التغير فى معدلات السكان لن

يحدث إلا بقدر ما يحدث من تغير فى جوانب الحياة الأخرى فى المجتمع ، إلا أن اضطلاع المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة بهذه المهمة (خلال السبعينيات) يعنى ضمنا افتراض أن يتسع دوره ليشمل كل السياسة الاجتماعية للدولة ، وهذا ما أدى إلى ظهور مشكلة عدم القدرة على تنفيذ هذه الرسالة .

وقد استمر هذا التوجه خلال مرحلة السبعينيات - وخلال مرحلة الثمانينيات أيضا ، بعد أن حل المجلس القومى للسكان (حاليا) محل المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان .

الخلاصة

باعتبار الرسالة أداة اتصال بين أى منظمة وعملائها أو المستفيدين من خدماتها، وهى أداة اتصال مع الجهات الخارجية التى تؤثر فى نجاح المنظمة عن طريق توفير الموارد أو الدعم اللازم لها ، وهى كذلك أداة لتوجيه العاملين وتحفيزهم نحو هدف أسمى هو المبرر لوجودهم فى المنظمة والمبرر لوجود المنظمة ذاتها ، فإن التحديد الواضح للرسالة يساعد فى توجيه كل العمليات الإدارية بدءا من تحديد الإستراتيجية إلى وضع الخطط والبرامج ومتابعة تنفيذها ، ثم تقييم النتائج ، وتصحيح عمليات التخطيط والتنظيم والممارسة على ضوء هذا التقييم . والرسالة الواضحة إذن وسيلة للإجابة عن سؤال جوهرى وهو : إلى أى حد تساهم التنظيمات الداخلية والأنشطة والعمليات فى تحقيق الغاية من وجود المنظمة ؟ وعلى ضوء هذه الاجابة تتم عمليات إعادة التنظيم وعمليات التطوير التنظيمى وغير ذلك من الأساليب الإدارية التى تهدف إلى زيادة فاعلية المنظمة .

وباستقراء التطور فى صياغة الرسالة عبر ثلاث مراحل زمنية ، نجد أن الرسالة الواضحة فى المرحلة الأولى كانت تنظيم الأسرة وخفض معدلات النمو

السكانى . والخطوة المنطقية التالية هى وضع الأهداف والإستراتيجيات والخطط والهياكل التنظيمية ، ثم متابعة التنفيذ وتقييم النتائج ، وعلى ضوء ذلك تحدث ظاهرة التعليم التنظيمى Organizational learning ، وهى تعبر عن النمو فى المعرفة والخبرات فى المنظمة ، بحيث تكون أكثر قدرة وفعالية فى تحقيق أهدافها وفى التكيف مع بيئتها .

ولكن بدلا من هذا التطور المنطقى صدرت قرارات فى مرحلة السبعينيات ثم الثمانينات بإعادة تشكيل الأجهزة ، وتعديل صياغة الرسالة قبل إتاحة الفرصة للممارسة والتعليم ، وقبل اختبار مدى قدرة المنظمة على تحقيق رسالتها الأولى ، وبذلك تم استبدال الرسالة الأولى المحددة والواضحة – وهى تنظيم الأسرة – برسالة أوسع وهى تنظيم الأسرة والسكان .

ومع أن مبررات التغيير فى الرسالة والمسمى لهما وجاهتهما ، من حيث نمو الوعى بأن تنظيم الأسرة هدف معقد يتطلب مدخلا تنمويا شاملا ويتأثر بجوانب اقتصادية واجتماعية وثقافية كثيرة ... إلا أنه من الضرورى أن تبقى للمنظمة رسالة واضحة وقابلة للتحقيق ، وأن تكون هذه المنظمة مسئولة – بشكل محدد – عن تحقيق الرسالة ، وألا تكون هذه الرسالة تكرارا لرسائل أجهزة أخرى . وبالتالى فإن الاعتقاد بأن المدخل السليم لتنظيم الأسرة هو المدخل التنموى الشامل لا يجب أن يقودنا إلى توسيع الرسالة بحيث تتضمن كل جوانب المشكلة السكانية ، بل يمكن أن تبقى الرسالة والأهداف مرتبطة بتنظيم الأسرة ، مع دراية أفضل بجوانب التماس بين نشاط المنظمة ودورها ، وأدوار وأنشطة الأجهزة الأخرى فى المجتمع ، وبالتالى تصبح خطط تنظيم الأسرة موضوعة فى إطار اجتماعى يعطيها فرصة أكبر للنجاح .

وفى مرحلة الثمانينيات بلغ هذا التوسع فى الرسالة مداه بتشكيل المجلس

القومى للسكان وأمانته الفنية ليكون مسئولا عن المشكلة السكانية التى تمت صياغتها فى ثلاثة محاور : النمو السكانى ، وسوء التوزيع السكانى ، وانخفاض الخصائص السكانية .

وإذا تأملنا هذه المحاور الثلاثة نجدها تشمل جميع نواحى التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، ويمكن تقييم مدى فاعلية الصياغات المتتالية لرسالة الأجهزة السكانية بالإجابة عن الأسئلة التالية :

١ - هل تتوفر لدى المنظمة الموارد والقدرات اللازمة لتحقيق الرسالة ؟

٢ - هل تساهم الرسالة فى توجيه النشاط وتحفيز العاملين ؟

٣ - هل تساهم الرسالة فى تعبئة الدعم للمنظمة من جانب عملائها ومن جانب الجهات المؤثرة فى نجاح المنظمة ؟

٤ - هل تتناسب الرسالة مع النظام السياسى والاقتصادى والاجتماعى القائم ؟ .

بالنسبة للسؤال الأول نلاحظ أن معظم الأنشطة السكانية اعتمدت على التمويل الخارجى ، وأن الحصول على هذا التمويل لمشروعات تنظيم الأسرة كان ومازال ممكنا ، بالنظر إلى أولويات ووجهات نظر جهات المعونة . وبالتالى فإن التركيز على الرسالة الضيقة لتنظيم الأسرة يوفر فرصة أكبر لتوفير التمويل . ولكن الإجابة عن السؤال الأول تتضمن بعدا أكثر أهمية ، وهو مدى توفر القدرات الفنية والإدارية لتحقيق الرسالة . وهنا يمكن القول بأن رسالة "تنظيم الأسرة" هى فى ذاتها رسالة معقدة تتطلب قدرا كبيرا من التنسيق بين أجهزة متعددة حكومية وغير حكومية . وقد يكون من الحكمة توفير وتقوية أدوات التنسيق والمتابعة لهذه الرسالة الضيقة نسبيا قبل القفز إلى رسالة أوسع وأشمل تتطلب التنسيق بين جميع أجهزة الدولة تقريبا دون توفير الصلاحيات والأدوات

والقدرات لدى جهاز السكان لتحقيق هذا التنسيق ... وسيتضح هذا جليا فيما بعد عند دراسة ممارسة التخطيط والتنسيق خلال فترة الثمانينيات .

وعندما تعطى المنظمة رسالة أكبر من إمكانياتها الحالية والمحتملة فإننا نعد هذه المنظمة وإدارتها للفشل . فإذا تأملنا الموارد البشرية والقيادية المتاحة للمجلس القومي للسكان وأمانته الفنية بالمقارنة مع رسالة المجلس في حل المشكلة السكانية بمحاورها الثلاثة ، وما يتطلبه ذلك من التنسيق بين أعمال جميع الوزارات تقريبا ، بالإضافة إلى الأجهزة غير الحكومية ، يتضح لنا بجلاء أن هذه مهمة شبه مستحيلة .

السؤال الثانى فى تقييم الرسالة هو مدى قدرة الرسالة على توجيه نشاط المنظمة وتحفيز العاملين فيها . ولكى تنجح الرسالة فى تحقيق هذا التوجيه والتحفيز لا بد أن تكون واضحة فى أذهان العاملين على جميع مستوياتهم ، وأن تكون ممكنة التحقيق من وجهة نظرهم . ونرى أن الصياغة الشاملة التى تم تبنيها ينقصها الوضوح ، ومن الصعب ترجمتها إلي أهداف واضحة يمكن أن تتبناها قيادة المنظمة والعاملون فيها كأهداف قابلة للتحقيق . حيث إن التقدم فى المحاور السكانية الثلاثة هو الرسالة التنموية الشاملة للمجتمع ككل وليس رسالة جهاز محدود كجهاز السكان .

السؤال الثالث : يرتبط بمدى مساهمة الرسالة فى تعبئة الدعم للمنظمة من جانب عملائها ومن جانب الجهات التى تؤثر فى نجاحها فى الصياغة ، فنجد أنه فى الصياغة الضيقة للرسالة كتنظيم الأسرة اعتمدت المنظمة على اجتذاب عملائها عن طريق تقديم خدمات صحية واجتماعية للأسر المشاركة ، وهذا اتجاه سليم ، حيث لا بد أن يرى المشاركون فائدة تعود عليهم مباشرة من الاشتراك فى مجهودات تنظيم الأسرة . أما توسيع الرسالة فإنه يجعل مفهوم الجمهور

المستهدف أكثر غموضا وأقل تحديدا ، مما يقلل من فعالية الرسالة فى توجيه المنظمة لخدمة هذا القطاع .

أما بالنسبة للجهات المؤثرة فى نجاح المنظمة ، فهناك جهات التمويل ومعظمها خارجي ، وقد لوحظ أن رسالة تنظيم الأسرة أكثر نجاحا فى الحصول على التمويل اللازم . من ناحية أخرى فإن هناك جهات أخرى حكومية وغير حكومية تحتاجها المنظمة ، سواء فى تنفيذ مشروعاتها، أو توفير الدعم الازم لها، ويعتقد أن توسيع الرسالة كما تم بعد إنشاء المجلس القومى للسكان كان يحمل فى طياته عناصر للصراع والمنافسة بين مختلف الجهات الحكومية ، فمثلا إذا كان دور المجلس وأمانته الفنية صياغة الخطة القومية للسكان بمحاورها الثلاثة ، ومتابعة تنفيذها، فما هو دور وزارة التخطيط وهى تحتوى على شعب تختص بالتنمية الاجتماعية والسكان ؟ وما هى صلاحيات الأمانة الفنية فى توجيه الوزارات بشأن صياغة وتنفيذ خططها فى مجالات مثل محو الأمية ، وزيادة معدلات التصنيع الزراعى ، ورفع المستوى الثقافى للمجتمع ... إلخ .

وأخيرا نسأل هل تتناسب الرسالة مع النظام السياسى والاقتصادى والاجتماعى القائم ؟ وهنا نلاحظ أن نشوء المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة ، ثم المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان كان فى ظل نظام اشتراكى قام على أساس نظام للتخطيط القومى الشامل ، والاعتماد على الحكومة فى القيادة المباشرة لمجهودات التنمية ، ولكن المجتمع تحول تدريجيا منذ منتصف السبعينيات حيث تقلص دور الدولة فعليا ، واتضح من الممارسة العملية عدم قدرة الحكومة على الاضطلاع بالمسئوليات والأهداف التى تبنتها فى الستينيات ، بغض النظر عن الأسباب ، سواء ما يتعلق منها بنقص الموارد ، أو قصور

الإدارة . وبالتالى تحول نظام التخطيط إلى "تخطيط تأشيرى" * فى أحسن الأحوال يقوم على وضع أهداف عامة يشترك فى تحقيقها القطاع الحكومى إلى جانب القطاعات غير الحكومية ، ومن هنا يكون من الضرورى إعادة صياغة الأدوار من حيث المسئولية عن تحقيق الأهداف السكانية فى محاور تقليل معدل النمو ، وتحسين التوزيع الجغرافى ، وتحسين الخصائص السكانية .

ويمكن – أيضا – أن نطرح بعض التساؤلات بخصوص رسالة المجلس القومى للسكان وأمانته الفنية فى المرحلة التالية :

بافتراض أن الدولة تبنت منهجا شاملا لمعالجة المشكلة السكانية ، وبافتراض أن أحد مكونات هذا المنهج هو تنظيم الأسرة ، وبافتراض – أيضا – أن لتنظيم الأسرة أولوية ملحة للدولة ككل ، فى هذه الحالة يمكن القول بأن تنسيق مجهودات تنظيم الأسرة والسكان هو مسئولية مجلس الوزراء الذى قد يفوض المجلس القومى للسكان فى القيام بهذه المهمة . وهنا نتساءل ما هى رسالة الأمانة الفنية للمجلس ؟ .

هناك مهمة أو رسالة تبحث عن من يؤديها ، وهى متابعة المؤشرات السكانية ، وتفسير تطوراتها ، واقتراح السياسات لمعالجتها .. وهذه مهمة تتطلب منظمة تتوفر لها قدرات فنية وإدارية عالية ، وخصوصا فى مجالات اقتراح السياسات القابلة للتطبيق ، والتى يمكن أن تعرض على المجلس لإقرارها ، وتكون مسئولية وضع الخطط والبرامج التفصيلية وتنفيذها بما فى ذلك التنسيق مع الجهات غير الحكومية مهمة المجلس والوزراء كل فى مجال عمله ، والأمانة الفنية للمجلس تصبح فى هذه الحالة بمثابة جهاز للتفكير واقتراح السياسات

* يقصد بالتخطيط التأشيرى الذى تقوم به الدولة ، تحديد مجموعة من الاتجاهات المستقبلية المرغوبة ومؤشرات قياسها ثم تشجيع الجهات المختلفة على تبنى هذه الاتجاهات ، وذلك بالمقارنة مع التخطيط الشامل الذى يتضمن برمجة شاملة لجميع الأنشطة فى المجتمع .

يساعد الحكومة على ضبط سياساتها السكانية وبرامجها واختبار فاعليتها ، كما تصبح – أيضا – بمثابة المرجع الفنى الشامل فى كل ما يتعلق بتصورات المشكلة السكانية . وكما سنرى فيما بعد فقد اتجه جهاز تنظيم الأسرة والسكان فى السبعينيات اتجاها مشابها فى الدراسات والبحوث التى أجراها على المشكلة السكانية خلال تلك الفترة . قد يكون العنصر المفقود فى تلك الفترة هو ترجمة الأبحاث والدراسات إلى أوراق عمل تحوى اقتراحات محددة ، تتم مناقشتها على المستويات التنفيذية ، ويتم تطبيق ما يصلح منها ، ثم متابعة وتقييم النتائج . بعبارة أخرى الحلقة المفقودة قد تكون الربط المناسب بين البحث والتطبيق .

المراجع

١ – قرار جمهورى رقم ٤٠٧٥ لسنة ١٩٦٦٥ بإنشاء المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة .

٢ – قرار رئيس الوزراء يناير ١٩٦٦ بإنشاء الجهاز التنفيذى لتنظيم الأسرة .

٣ – القرار الجمهورى رقم ١٠٥٤ لسنة ١٩٧٢ بإلغاء المادة رقم ١٤ من القرار ٤٠٧٥ لسنة ١٩٦٦٥ .

٤ – القرار الجمهورى رقم ٢٨٨ لسنة ١٩٧٤ .

٥ – القرار الجمهورى رقم ١٩ لسنة ١٩٨٥ بإنشاء المجلس القومى للسكان .

الفصل الثالث

الأهـــــداف

يستعرض هذا الفصل الأهداف التى وضعت خلال المراحل الثلاثة التى تشملها هذه الدراسة ، مع محاولة تقييم هذه الأهداف باستخدام خمسة معايير يرى أنها ضرورية لكى تكون الأهداف صالحة لتوجيه العمل فى المنظمة وهى : هل الأهداف

١ – محددة

٢ – مقاسة

٣ – قابلة للتحقيق

٤ – مناسبة لأولويات المنظمة ورسالتها

٥ – موقوتة

الأهداف خلال فترة الستينيات

لم يتم تحديد هدف ديموجرافى يسعى المشروع القومى لتنظيم الأسرة لتحقيقه عند بدء البرنامج عام ١٩٦٦ ، إلا أنه بعد أكثر من عام تنبه المسئولون إلى ضرورة أن يكون هناك هدف للبرنامج ، ومن ثم ، وضعت خطة لمدة ٣ سنوات تحدد هدفها على النحو التالى [1] .

خفض معدل الزيادة الطبيعية من ٢٥٫٤ فى الألف فى آخر ١٩٦٦ إلى ٢١ فى الألف حتى آخر ١٩٧٠ بحيث يصل عدد السكان إلى ٣٣٫١ مليون نسمة .

أما بالنسبة للأسس التى تم تحديد هذا الهدف على أساسها ، فقد كانت على النحو التالى وذلك وفقا لتقرير إدارة الإحصاء بالجهاز التنفيذى لتنظيم الأسرة فى مارس ١٩٦٨ .

- حساب التوزيع النسبى للإناث لفئات العمر المختلفة اعتمادا على بيانات تعداد ١٩٦٠ .
- تعريف المجتمع المستهدف بأنه مجتمع السيدات المتزوجات فى سن الحمل .
- دراسة معدلات الخصوبة حسب فئات العمر المختلفة ، وكذلك معدلات الخصوبة للمتزوجات .
- تقدير نسبة السيدات اللاتى لديهن طفلين فأكثر وثلاثة أطفال فأكثر ، باعتبار أن هاتين الفئتين أكثر تقبلا لخدمات تنظيم الأسرة .
- تقدير أعداد السيدات اللاتى يجب أن يمارسن تنظيم الأسرة من أجل تحقيق الهدف الديموجرافى الذى تم وضعه لمدة ثلاث سنوات ، وذلك على النحو التالى :

  ٠٠٠ر٤٠٠ سيدة فى السنة الأولى .

  ٠٠٠ر٧٠٠ سيدة فى السنة الثانية .

  ٠٠٠ر١٠٠٠ سيدة فى السنة الثالثة .

الأهداف فى السبعينيات

قام المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان عام ١٩٧٣ بوضع سياسة قومية للسكان وتنظيم الأسرة [٣] ، وتم فيها تحديد مجموعة من الأهداف العامة والتفصيلية التى تعمل على زيادة قدرة المجتمع المصرى على مواجهة المشكلة السكانية ، والوصول خلال الفترة من عام ١٩٧٣ إلى عام ١٩٨٢ إلى تحقيق توازن بين معدلات النمو السكانى ومعدلات التنمية الاجتماعية والاقتصادية

الشاملة ، وذلك على النحو التالى :

أ - الأهداف العامة

شملت هذه الأهداف رفع المستوى الاجتماعى والاقتصادى للأسرة ، وإعداد القادة والمعلمين لتنمية الوعى بالمشكلة السكانية وتنظيم الأسرة ، وتشغيل المرأة ، والميكنة الزراعية ، وتصنيع الريف ، وتخفيض معدلات وفيات الأطفال ، والضمان الاجتماعى ، والإعلام والتوعية ، والارتقاء بالخدمات وتوفيرها بما فى ذلك خدمات تنظيم الأسرة .

ب - الأهداف التفصيلية

١ - خفض معدل النمو السكانى من ٦ر٢٠ فى الألف عام ١٩٧٣ إلى ٢ر١٠ فى الألف عام ١٩٨٢ ، وذلك عن طريق خفض معدل المواليد واحد فى الألف سنويا لتصل المعدلات من ٦ر٣٣ فى الألف عام ١٩٧٣ إلى ٦ر٢٣ فى الألف عام ١٩٨٢ ، مع العمل على عدم زيادة معدلات الوفيات عن ١٣ فى الألف حتى عام ١٩٨٢ .

٢ - الوصول بحجم السكان إلى ٤١ مليون نسمة عام ١٩٨٢ .

٣ - إعادة توزيع السكان بين الريف والحضر ، وذلك على النحو التالى :

	١٩٧٠	١٩٨٢
ريف	٥٨٪	٥٣٪
حضر	٤٢٪	٤٧٪

الأهداف فى مرحلة الثمانينيات

تم تشخيص المشكلة السكانية فى مصر على أنها مشكلة ذات أبعاد ثلاثة [٤] :

١ - بعد يتعلق بالنمو السكانى ، ويتمثل فى ارتفاع النمو السكانى وهو الفرق

بين معدلات المواليد والوفيات وصافى الهجرة .

٢ - بعد يتعلق بسوء التوزيع السكانى يتمثل فى التركز فى الوادى والدلتا والتى تمثل ٥ر٣ ٪ فقط من مساحة جمهورية مصر العربية .

٣ - وبعد يتعلق بانخفاض الخصائص السكانية ، خاصة تلك التى تتعلق بالصحة والتعليم والثقافة والإنتاجية ... إلخ .

وعلاجا للخلل فى هذه الأبعاد الثلاثة تم صياغة ثلاثة أهداف رئيسية (عامة) على النحو التالى :

- خفض معدل النمو السكانى .
- تحقيق توزيع جغرافى أفضل للسكان .
- الارتقاء بالخصائص السكانية .

ونظرا لاتصاف هذه الأهداف الثلاثة بالعمومية ، فقد قامت الأمانة الفنية للمجلس القومى للسكان بترجمة هذه الأهداف العامة إلى أهداف كمية أكثر تفصيلا ، وتم اعتمادها من المجلس القومى للسكان كما يلى [٥] :

١ - خفض معدل النمو السكانى ، وذلك عن طريقين :

الأول : خفض معدلات الخصوبة : من خلال خفض معدل المواليد بحيث تنخفض من ٣٧ فى الألف عام ١٩٨٦ إلى ٧ر٣٤ فى الألف عام ١٩٩١ ، وتواصل انخفاضها إلى ٥ر٣١ فى الألف عام ١٩٩٦ ثم ٥ر٢٨ فى الألف عام ٢٠٠١ ، وبذلك ينخفض معدل الخصوبة الكلية من ٣ر٥ طفل عام ١٩٨٦ ليصبح ٩ر٤ عام ١٩٩١ ثم ٤ر٤ عام ١٩٩٦ وأخيرا ٨ر٣ طفل لكل أسرة عام ٢٠٠١ .

الثانى : رفع مستوى ممارسات تنظيم الأسرة : عن طريق زيادة نسبة السيدات المحميات من الحمل من جملة السيدات المتزوجات فى سن الحمل ، بحيث ترتفع

هذه النسبة من ٢٥٪ عام ١٩٨٦، لتصبح ٣٦٪ عام ١٩٩١، ثم ٤٣٪ عام ١٩٩٦ ، وأخيرا يصبح المستهدف هو ٥١٪ عام ٢٠٠١ .

٢ - تحقيق توزيع جغرافى أفضل وذلك باتباع طريقين :

الأول : خفض الكثافة السكانية في وادى النيل بإنشاء مجموعة من المجتمعات الجديدة ، وتشجيع الاستيطان بهالتستوعب ٤٪ من السكان عام ١٩٩١ ، و٩٪ عام ١٩٩٦ ، و١٥٪ عام ٢٠٠١ .

الثانى : خفض نسبة الهجرة من الريف إلى المدن ، بحيث يتم الاحتفاظ بهذه النسبة وهى ٧ر٥٦٪ من السكان فى الريف و ٣ر٤٣٪ فى الحضر (عام ١٩٨٦) ، ثم خفض هذه النسبة بعد ذلك ليصبح سكان الحضر ٤٢٪ عام ١٩٩٦ ثم ٤٠٪ عام ٢٠٠١ .

٣ - الارتقاء بالخصائص السكانية ، وذلك عن طريق تحقيق أربعة أهداف مرحلية هى :

أ - خفض معدل انتشار الأمية بحيث تصبح ٤٠٪ عام ١٩٩١ ثم ٣٠٪ عام ١٩٦٦ ثم ٢٠٪ عام ٢٠٠١ .

ب - الارتقاء بمستوى المرأة ، وذلك عن طريق التوسع فى تشغيلها ، والارتفاع بنسبة العمالة بين الإناث من جملة العاملين من ١١٪ عام ١٩٨٦ إلى ١٤٪ عام ١٩٩١ و١٧٪ عام ١٩٩٦ و٢٠٪ عام ٢٠٠١ .

جـ - رعاية الطفولة ، وذلك من خلال محورين :

الأول : خفض معدل وفيات الرضع (أقل من عام) بحيث ينخفض من ٧٠ فى الألف عام ١٩٨٦ إلى ٥٠ فى الألف عام ١٩٩٦ ، ثم ٣٠ فى الألف عام ٢٠٠١ .

الثانى : خفض معدل وفيات الأطفال (من سنة إلى أقل من خمس

سنوات) ، بحيث ينخفض من ١٢ فى الألف عام ١٩٨٦ إلى ٨ فى الألف عام ١٩٩١ ، و ٥ فى الألف عام ١٩٩٦ ليصبح ٣ فى الألف عام ٢٠٠١ .

د – الارتقاء بمستوى التعليم ، وذلك عن طريق :

- توفير أماكن فى التعليم الأساسى لجميع الأطفال بحلول عام ٢٠٠١ .
- القضاء على ظاهرة التسرب من التعليم ، وتنفيذ قانون منع تشغيل الأطفال .

الخلاصة

كانت الأهداف الموضوعة فى الستينيات تعبيرا عن الرسالة الواضحة لتنظيم الأسرة خلال هذه المرحلة وهى خفض معدلات نمو السكان ، وهذا متفق – إلى حد كبير – مع معايير التحديد، والقياس والقابلية للتحقيق والاتساق مع الرسالة وتحديد توقعات التنفيذ ، واستمر نفس النمط فى تحديد الأهداف فى السبعينيات إلا أنه أضيفت أهداف عامة جديدة تشمل جميع أهداف التنمية الشاملة تقريبا ، وهذه الإضافة لا تحقق شيئا إلا تشتيت الفكر والجهد إذا اعتبرناها أهدافا تسأل المنظمة عن تحقيقها .

أما فى الثمانينيات فقد استمر الاتجاه نحو التوسع فى الأهداف مع إضافة أهداف كمية لمحورى توزيع السكان ورفع الخصائص السكانية . والمشكلة الأساسية فى هذه الصياغة للأهداف هى تحديد من المسئول عن تحقيقها ، وهل تتوفر لديه الوسائل والموارد لذلك (مثال ذلك إعادة توزيع السكان بين الريف والحضر ، وخفض الكثافة السكانية ، وخفض معدلات الأمية ، والتوسع فى

الفصل الرابع

الإستراتيجيات والخطط

يعرض هذا الفصل الاستراتيچيات التى أمكن استخلاصها من مختلف الوثائق المتاحة ، وكذلك الخطط التى تم صياغتها ، ثم نناقش مدى فاعلية صياغة الإستراتيچيات والخطط من حيث اتساقها مع الرسالة والأهداف ، ومن حيث قابليتها للتنفيذ كأساس للعمل .

الإستراتيجية والتخطيط فى الستينيات (المدخل الطبى التقليدى)

فى عام ١٩٦٦ تشكل المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة الذى قام بدوره بصياغة المشروع القومى لتنظيم الأسرة فى شكل خطة عمل تعد أول إستراتيچية واضحة لتحقيق الأهداف فى مرحلة الستينيات ، واشتملت خطة العمل على الجوانب التالية [١] :

١ - توفير خدمات تنظيم الأسرة فى جميع أنحاء البلاد .

٢ - الاستفادة من جميع إمكانيات الخدمة المتاحة والتى يمكن أن تساعد المشروع .

٣ - القيام بنشاط الدعاية والإعلام على مستوى الدولة .

٤ - العمل على توفير المهمات الطبية .

٥ - توفير وسائل منع الحمل فى جميع أنحاء القطر .

٦ – توفير الحوافز للأفراد بالأجهزة المعنية والهيئات المساعدة للمشروع .

٧ – ربط التنظيمات المركزية والمحلية بعضها ببعض بالمجلس الأعلى .

٨ – وضع برامج كافية وجيدة للتدريب والبحوث .

٩ – العمل على تحقيق هدف المشروع القومي من خلال تحقيق أهداف مرحلية .

وقد بدأ البرنامج القومى لتنظيم الأسرة فى فبراير ١٩٦٦ باتخاذ مجموعة إجراءات عملية منها :

- إنشاء (١٩٩١) مركزا لتنظيم الأسرة ، وهى وحدات وزارة الصحة والشئون الاجتماعية فى ذلك الوقت والتى رئى أن ينفذ البرنامج من خلالها .
- تدريب ٣٠٠ طبيب على تركيب الوسائل الرحمية فى هذه المراكز .
- توفير حبوب منع الحمل .
- تخصيص مليون جنيه كميزانية فى السنة الأولى .

وبالنسبة للإستراتيچية التى استحدثت خلال هذه الفترة ، يمكن القول إنه مع بداية الستينيات كانت هناك رؤى وأفكار كثيرة حول المشكلة السكانية وطريقة التعامل معها ، رؤى اقتصادية واجتماعية وديموجرافية وسياسية وطبية ... إلخ ، لكن هذه الرؤى فى واقع الأمر انتهت جميعا إلى فرض مؤداه أن المجتمع المصرى مقتنع بتنظيم الأسرة ، وأن هناك طلبا عليه موجودا وجاهزا فى المجتمع المصرى ، وأن الناس سوف تقبل على هذا البرنامج بمجرد أن يبدأ أو بمجرد أن يوفر عددا كافيا من مراكز تنظيم الأسرة وخدماته ووسائله ، ويتم الإعلام عنها والتعريف بالوسائل (أين توجد ، وكيف تستخدم ، وكيف تعمل كل وسيلة وما هى مزايا وعيوب كل منها) ، ثم يتم تدريب الأطباء على هذه الوسائل . وعندما يلبى البرنامج طلباتهم ويتم إشباعها فسوف تحل المشكلة .

وقد بدأ البرنامج بالفعل خلال مرحلة الستينيات على هذه الفرضية ، ومال

نحو المدخل التقليدى Traditional approach الذى كان سائدا فى جميع برامج تنظيم الأسرة فى العالم فى ذلك الوقت ، والذى يميل إلى التركيز بطبيعة الحال على الجانب الطبى .

ومن ثمة فلا غرابة أن البرنامج قد بدأ من خلال وزارة الصحة ووحداتها وقياداتها بالإضافة إلى وزارة الشئون الاجتماعية . وقد استمر الحال على هذه المنوال حتى فترة السبعينيات ، وبعد أن تم إشباع الطلب الموجود فى السوق المصرى من المنتفعين بتنظيم الأسرة أصبح الأمر يحتاج إلى خلق طلب جديد ليستمر عمل البرنامج بخدماته ووسائله .

الإستراتيجية والتخطيط فى السبعينيات (المدخل الطبى التنموى)

فى عام ١٩٧٣ صدرت أول وثيقة رسمية تضع سياسة مستقلة لمواجهة المشكلة السكانية فى مصر ، وقد تم وضع هذه الوثيقة فى ضوء ما دار من مناقشات فى المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة وما دار من مناقشات مع قيادات الوزارات المختلفة ، وكذلك ما ورد من هذه الوزارات من أوراق ، وما دار من مناقشات مع قيادات الاتحاد الاشتراكى (الحزب الحاكم فى ذلك الوقت) ، وما صدر عن توصيات مؤتمره الأول فيما يتعلق بتنظيم الأسرة ، والذى عقد فى الفترة من ٢٥ – ٢٨ يونيو عام ١٩٧٣ ، وكذلك ما تم من دراسات بجهاز تنظيم الأسرة ، ووضعت وثيقة سميت "السياسة القومية لتنظيم الأسرة" ، وتم اعتمادها من المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة [٢] .

وقد ذكرت هذه الوثيقة أن الحل العلمى للمشكلة السكانية يكمن فى وضع خطة تعمل على خفض معدل الخصوبة ليتوازن مع معدل الوفيات الذى سبق

كان عدد السيدات المستخدمات للوسائل فى نهاية الستينيات نصف مليون سيدة متزوجة فى سن الحمل تقريبا ، بينما كان عدد السيدات المتزوجات فى سن الحمل ٦ ملايين سيدة فى ذلك الوقت .

تخفيضه ، والذى سوف يستمر فى الانخفاض ، مع استمرار تكثيف التنمية وصولا إلى التوازن السكانى مع مستوى التقدم والرخاء الاجتماعى والاقتصادى

كما طرحت هذه الوثيقة رؤيتها لعملية مواجهة المشكلة السكانية ، وذلك على النحو التالى :

- وضع سياسة واضحة للمعالم وإعلانها .
- تحديد الأهداف المطلوب تحقيقها فى مدة الخطة .
- تحديد العوامل التى يمكن على أساسها الوصول لهذه الأهداف .
- تحديد الأنشطة التى تحقق هذه الأهداف .
- تحديد الأجهزة التى تقوم بهذه الأنشطة تحديدا واضحا ، مع تحديد مسئوليات أدائها .
- وضع البرامج العلمية والزمنية التى تتناول هذه الأنشطة .
- وضع المعايير والمقاييس التى تمكن من وضع برنامج تقييمى لقياس تحقيق الأهداف ، وأثر العوامل والإنجازات والأنشطة على تطوير الخطط والبرامج فى الوقت المناسب .

وقد كان التصور أن تصدر هذه الوثيقة فى جزأين :

الجزء الأول ويتضمن :

- السياسة العامة للمشروع القومى للسكان وتنظيم الأسرة .
- أهداف خطة هذا المشروع .
- العوامل الرئيسية التى تسرع بخفض معدل النمو السكانى .
- الأهداف التفصيلية للأنشطة المحققة لخطة المشروع .
- الأنشطة المحققة لأهداف المشروع .

- دور الوزارات والأجهزة فى المشروع .

الجزء الثاني ويتضمن :

- البرامج الزمنية اللازمة لتنفيذ الأنشطة المحددة لكل جهاز من الأجهزة المعنية .
- معدلات أداء هذه الأنشطة .
- مقاييس ومؤشرات التقييم .
- الموازنة اللازمة لتنفيذ الخطة .

وإذا كان البرنامج القومى للسكان فى مصر ، والذى بدأ فى مرحلة الستينيات ، متبنيا ما يسمى بالمدخل التقليدى القائم على فرضية أساسية مؤداها أن فتح مراكز تنظيم الأسرة على نطاق الجمهورية ، وتوفير الوسائل ، وتدريب الفريق الطبى بها ، والإعلان عنها ، والتعريف بها ، يعتبر كافيا لإشباع الطلب المتواجد بالفعل على هذه الخدمات فى المجتمع المصرى ، إلا أن الإستراتيجية الجديدة (٧٣ - ١٩٨٢) تجاوزت هذا المدخل التقليدى ، وأبرزت دور المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية فى تخفيض الخصوبة ، حيث ذكرت وثيقة السياسة السكانية ١٩٨٢/٧٣ أن المشكلة السكانية فى ج . م . ع . قضية اجتماعية اقتصادية سياسية تتأثر بعوامل وقيم اجتماعية تتصل بحاضر المجتمع ومستقبله ، كما أن مشروع تنظيم الأسرة مشروع قومى تتحقق قوميته من خلال خفض معدل النمو السكانى كهدف لإحداث توازن لصالح التنمية ، واعتباره جزءا أساسيا من سياسة وأهداف وأنشطة كل المؤسسات الدستورية المتكاملة فى خطة علمية تنسق بين جهود الأجهزة الحكومية والأهلية المعنية ، كما أن هذه الرؤية الإستراتيجية ركزت - أيضا - على ضرورة الارتقاء بالمستوى الكيفى لمعيشة الأسرة ورفاهيتها باعتبارها أساس المجتمع قوامها الدين والأخلاق ، وأن كل التشريعات التى تضمن تنفيذ هذه السياسة ، وكل الخدمات

التى تتضمنها تستهدف دعم الأسرة ورعايتها .

وفقا لهذا المدخل تم تقسيم السكان فى ج . م . ع . من حيث دوافعهم نحو الإنجاب إلى ثلاثة مجتمعات :

المجتمع الريفى : واتجاهه وسلوكه نحو الإنجاب الزائد ، حيث ما زال العمل الزراعى بأسلوبه التقليدى يعتمد على كثرة اليد العاملة ، وللأطفال دور فى هذا العمل ، ويمثلون بذلك موردا اقتصاديا لذويهم ، ويحققون لهم الأمن والضمان والعزوة ، كما أن العادات والتقاليد البيئية تدفع إلى الإنجاب الزائد فى هذا المجتمع الذى ترتفع فيه نسبة الأمية وتنخفض نسبة تشغيل المرأة خارج البيت .

المجتمع الحضرى : واتجاهه وسلوكه يميل إلى الإنجاب المنخفض ، حيث تغيرت الأسباب الدافعة إلى الإنجاب الزائد نتيجة لوصول هذا المجتمع إلى درجة من النمو الاجتماعى والاقتصادى .

المجتمع الانتقالى : وهو الذى ترك الريف إلى الحضر فاكتسب اتجاهات جديدة تتفق مع الإنجاب المنخفض ، ولكن ما زال محتفظا بأنماط سلوكية تدفعه إلى كثرة الإنجاب .

وجدير بالإشارة أنه لا يوجد فصل جغرافى قاطع بين هذه المجتمعات الثلاثة ، وإنما تتواجد كلها بنسب وخصائص مختلفة .

وعلى ضوء تعريف الإستراتيجية على أنها اختيار الأسلوب أو المنهج العام الذى يجب أن يتبعه التخطيط لتحقيق هدف أو أهداف محددة ، فقد طرحت مجموعة عوامل اجتماعية واقتصادية رأت أنها كفيلة بالإسراع بخفض النمو السكانى ، وذلك على النحو التالى :

١ - رفع المستوى الاجتماعى والاقتصادى للأسرة

إذا كان المستوى الاجتماعى الاقتصادى للأسرة تحت مستوى معين يجعل الأسرة لا ترى فى كثرة الأطفال مزيدا من الخسارة ، بل قد تأمل أن يعودوا عليها ببعض المكاسب المادية ، لذلك فإن رفع المستوى الاجتماعى الاقتصادى فوق حد معين يجعل أفراد الأسرة أكثر إحساسا بكيانهم ، وأكثر إدراكا للظروف المحيطة بهم ، بما يدفعهم نحو طلب المزيد من الكفاية ، بل المزيد من الرفاهية . ومن البديهى أن يقل نصيب الفرد من دخل الأسرة حين يزيد عدد أفرادها ، لذلك وبافتراض توافر حد معقول من التعليم والوعى ، فإن رفع المستوى الاجتماعى والاقتصادى للأسرة يؤدى إلى تخفيض النمو السكانى ، مع ملاحظة ان الإنعاش الاقتصادى الناتج عن بعض المشروعات ، مثل الإصلاح الزراعى قد يصاحبه فى المراحل الأولى ارتفاع فى معدلات الزيادة الطبيعية للسكان ، ولكن على المدى الطويل يؤدى رفع المستوى الاجتماعى الاقتصادى للمجتمع إلى خفض معدلات الزيادة الطبيعية .

٢ - التعليم

يؤثر التعليم فى النمو السكانى بتوسيع وتعميق إدراك الفرد ، ويوجد لديه تطلعات جديدة نحو حياة اجتماعية أفضل ، وإذا استمر الفرد فى مرحلة متقدمة من التعليم فإنه يؤخر سن الزواج ، مما يوثر على خفض معدل الخصوبة . كذلك فإن التعليم يؤثر بشكل خاص من خلال فرص العمل التى يفتحها أمام المتعلم ، كما أن له أثرا على بقية العوامل المؤثرة بالإسراع بخفض النمو السكانى ، فالتعليم يجعل المجتمع أكثر استعدادا وتقبلا للإعلام والتثقيف .

٣ - تشغيل المرأة

إن عمل المرأة ، وخاصة خارج البيت والحقل ، ودخولها مجال الإنتاج المباشر

بشكل أساسي لتكون قوة عاملة نشيطة من شأنه أن يؤدي إلى :

- اكتساب المرأة مكانة جديدة في المجتمع .
- ارتفاع دخل الأسرة .
- تقليل الخوف الذى تعيش فيه المرأة عندما يسيطر عليها شبح الطلاق أو تعدد الزوجات ، ويزيد من شعورها بالأمن على مستقبلها .
- انخفاض نسبة الإعالة .
- تغيير النمط الاقتصادى للأسرة ، ومن ثم تغيير سيكولوچية الأسرة تجاه الإنجاب الزائد ، وينشأ عن عمالة المرأة تناقض بين مقتضيات مكانتها الجديدة كامرأة عاملة ورفاهيتها وبين الإنجاب الزائد ، لذلك فمن المفروض أن تشجيع تشغيل المرأة ، وخاصة إذا اقترن بتعليمها وتدريبها يؤدى إلى الإقلال من الإنجاب ، ليزول التناقض لصالح دورها الجديد كامرأة عاملة .

٤ - الميكنة الزراعية

يعتمد العمل الزراعي بأسلوبه التقليدى على كثرة اليد العاملة ، ولذلك يتجه سكان الريف إلى الإنجاب الزائد لمواجهة الحاجة إلى العمالة اللازمة ، أى أن سلوكهم الإنجانى المرتفع رد فعل طبيعى للظروف السائدة في هذه المجتمعات . وعند إحلال الألة البسيطة ثم المعقدة محل القوى البشرية ، فمن المفروض - وقد انتفت الدوافع نحو الإنجاب الزائد - أن تتكون لدى الناس الاتجاهات الجديدة نحو الإنجاب المنخفض ، بالإضافة إلى أن إحلال الآلة محل القوى البشرية يرفع من المستوى الصحى للبيئة ومن مستوى الوعى والدخل للأسرة بما يسرع بالتأثير في خفض النمو السكاني .

٥ - تصنيع الريف

إن وجود الصناعة بكل أشكالها فى الريف له قيمة اجتماعية كبيرة ، بالإضافة إلى القيمة الاقتصادية . فالصناعة تؤدى إلى تحضر الريف ، وتؤثر على الخصوبة بفعل تهيئتها للظروف الدافعة إلى تحسين المستوى الاقتصادى والاجتماعى الريفى ، ومن ثم يكتسب الجماهير اتجاهات جديدة نحو الإنجاب المنخفض .

٦ - تخفيض معدلات وفيات الأطفال

عند ارتفاع معدل وفيات الأطفال ، يكون دافع الأبوين نحو الإنجاب الزائد تعويضا لوفياتهم التى يصل معدلها فى ج . م . ع . إلى ١١٩ فى الألف ، بينما ينخفض هذا المعدل فى بعض الدول المتقدمة إلى أقل من ١٠ فى الألف . فإذا انخفض معدل وفيات الأطفال نتيجة للعديد من الأنشطة الصحية المباشرة الموجهة للأم والطفل ، والتطعيم الجمعى ، وإصحاح البيئة ، والتغذية ، والتنمية الاجتماعية ، فالمفروض نتيجة لذلك أن يطمئن الأبوان على استمرار حياة أطفالهما وأن يكتسبا الاتجاهات الجديدة نحو الإنجاب المنخفض . والمعروف أن تأثير انخفاض وفيات الأطفال على السلوك الإنجابى لا يظهر مباشرة ، بل بعد انقضاء فترة زمنية ، ولكن الجهود المكثفة المبذولة فى مجال التوعية تسرع بإحداث هذا التحول .

٧ - الضمان الاجتماعى

يعتبر الأولاد مصدرا هاما لتأمين مستقبل الوالدين عند الشيخوخة ، وللأمن والعزوة فى المجتمع الريفى على وجه الخصوص . فإذا تم إحلال الضمان الاجتماعى والتأمينات التى يوفرها المجتمع للأسرة والفرد محل الضمان الذى

يعطيه الطفل لأسرته ، فالمفروض أن ينعكس أثر ذلك على اكتساب الأبوين الاتجاهات الجديدة نحو الإنجاب المنخفض .

٨ - التوعية والإعلام

إن تعريف الجماهير بخطورة المشكلة السكانية وبمسئوليتهم تجاهها ، عن طريق أجهزة الإعلام أو قيادات الرأى ، وإثارة اهتمامهم بأهداف تنظيم الأسرة ، وفوائد الأسرة الصغيرة وبالوسائل والخدمات المتعلقة بها ، ورفض الأفكار الشائعات ، وحث الجماهير وخاصة أفراد المجتمع الانتقالى على تحويل سلوكهم إلى الإنجاب المنخفض ، يدعم الاتجاهات الجديدة التى اكتسبوها نتيجة ظروف حياتهم الجديدة ، ومن شأن كل ذلك أن يؤثر فى الإسراع بخفض النمو السكانى .

٩ - نوعية الخدمات وتوفيرها : (متضمنة خدمات تنظيم الأسرة)

المفروض عند توافر الوسائل ، وفى حالة ارتفاع مستوى ونوعية الخدمات سواء كانت اجتماعية أو طبية أو تنظيمية أو إدارية ، أن يحدث إسراع فى خفض الخصوبة ، وخاصة لأفراد المجتمع الحضرى والانتقالى الذين اكتسبوا الاتجاهات والسلوك نحو الإنجاب المنخفض . وتهدف خدمات تنظيم الأسرة إلى الوصول إلى ما يسمى بالمجتمع المستهدف ، وهم المتزوجون حديثا من السيدات والرجال فى سن الإنجاب ، وإقناعهم بتنظيم الأسرة ، ومتابعة ترددهم على وحدات تنظيم الأسرة أو انقطاعهم ، والأسباب المؤدية إلى ذلك ، ومعالجة هذه الأسباب ، والكشف الطبى عليهم ، واختيار الوسيلة المناسبة لهم ، وعلاج الأعراض الجانبية المترتبة على استخدام الوسائل .

وبالرغم من أن هذه العوامل تعد من أهم العوامل المؤثرة فى الإسراع

بخفض النمو السكانى فإنها متداخلة ومترابطة ، ويصعب عزل كل عامل منها عن بقية العوامل ، كما يصعب قياس أثر كل عامل منها على انفراد ، كذلك فإن الأهداف التفصيلية التى يمكن أن تتحقق نتيجة لتأثير هذه العوامل ، ومحصلة الأنشطة المؤدية إلى هذه الأهداف تمثل الترجمة العلمية والعملية لقومية مشروع السكان وتنظيم الأسرة ، باعتبار أن المشكلة السكانية وتنظيم الأسرة فى ج . م . ع . قضية اجتماعية ، واقتصادية ، وسياسية .

ومن الجدير بالذكر أنه نظرا لأن الجزء الثانى من السياسة - الذى يتضمن البرنامج الزمنى لتنفيذ السياسة والأنشطة المحددة لها والميزانية ومؤشرات التقييم - لم يتم وضعه على الإطلاق ، فقد ترتب عليه أن يصبح الجزء الأول من السياسة والذى تم اعتماده مجرد وثيقة نظرية لم تتحول إلى خطة قابلة للتنفيذ ، ومن ثم استمرت الأجهزة المختلفة تسير كما كان الحال عليه عند بدء البرنامج القومى لتنظيم الأسرة مقتصرة على تطبيق البرامج والأنشطة التقليدية الخاصة بتنظيم الأسرة ، وأصبح الوضع لتنفيذ البرنامج القومى لتنظيم الأسرة والسكان كما يلى :

- وزارات لا ترسل خططها لجهاز تنظيم الأسرة - باعتباره أمانة فنية للمجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان - خشية المتابعة ثم المساءلة .
- وزارات ترسل خططها ، لكنها مجرد كلام لا يتضمن أية أهداف أو أنشطة أو برامج زمنية أو ميزانية .
- وزارات ترسل خططها بشكل يوحى بأن المسألة السكانية هى بالنسبة لها مسألة هامشية باعتبارها عبئا مضافا إليها .
- وزارات ترسل خططها المتواضعة جدا ، لكن بعد فوات الأوان حتى لا يحدث أى متابعة لأنشطتها ، وترسل هذه الخطط استيفاء للشكل فقط .

ونستطيع أن نقول إن جميع الأجهزة ظلت تنظر إلى الموضوع على أنه تنظيم أسرة فقط وليس مشكلة سكانية ، وظلت قضية تنظيم الأسرة قضية هامشية بالنسبة لها ، وظلت العلاقة بين المشكلة السكانية والمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية علاقة غامضة فى أذهان الكثيرين ، وظلت الرؤية الإستراتيجية الجديدة والتى تتمثل فى الربط بين المشكلة السكانية وقضايا التنمية مجرد أفكار يتبناها جهاز تنظيم الأسرة وبعض المفكرين المصريين ، لكن ظلت هناك على الجانب الآخر مدرسة المدخل التقليدى الذى ينظر إلى المسألة السكانية على أنها تنظيم أسرة ، وهى مدرسة قوية فى مصر .

إلا أن جهاز تنظيم الأسرة والسكان رغبة منه فى إعمال المدخل الاستراتيجى الجديد الذى يربط قضية السكان بقضية التنمية خاصة على المستوى المحلى بدأ فى عام ١٩٧٧ مشروعا تجريبيا يسمى مشروع "السكان والتنمية" (٣) ، يربط فيه موضوع السكان بكل أبعاده بالمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية ، ويهدف هذا المشروع إلى الارتقاء بخدمات تنظيم الأسرة كما وكيفا عن طريق التأثير فى بعض العوامل الاجتماعية والاقتصادية على مستوى القرية المصرية من خلال إعمال العوامل التسعة التى سبق الإشارة إليها فى السياسة السكانية عام ١٩٧٣ بدلا من تركها لمهام الوزارات ، وقد أحدث المشروع تغييرا بالفعل فى القرى التى تم تطبيق المشروع بها مقارنة بالقرى الأخرى التى لم يدخلها المشروع .

وقد صاغ المشروع أهدافه على النحو التالى :

١ - تعبئة الموارد المحلية ، والتأكيد على المشاركة الشعبية لرفع معدلات التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

٢ - الارتقاء بخدمات تنظيم الأسرة والتوسع فى نشرها .

٣ - الارتقاء بالقدرات الإدارية على مستوى القرية .

٤ - خفض معدل النمو السكانى بمعدل واحد فى الألف سنويا .

وقد عمل المشروع على توفير مجموعة من المدخلات على النحو التالى :

١ - مجموعة من المنسقين المدربين على مستوى كل من القرية والمحافظة والمستوى المركزى (بالقاهرة - بجهاز تنظيم الأسرة والسكان) .

٢ - مجموعة من اللجان الاستشارية للمشروع على مستوى ٥٢٥ وحدة محلية تضم القيادات التنفيذية والشعبية تجتمع شهريا لدفع أعمال المشروع على مستوى القرية ، وبلغ عدد أعضائها ٤٧٨٣ عضوا .

٣ - مجموعة من المجالس الإقليمية على مستوى الإثنتى عشرة محافظة المطبق بها المشروع برئاسة السادة المحافظين والقيادات التنفيذية على مستوى المحافظة .

٤ - مجموعة من الرائدات الريفيات كقيادات للزيارات المنزلية والاتصال الشخصى بلغ عددهن ٣٤١٧ رائدة .

٥ - مجموعة من المشروعات الاقتصادية الصغيرة ، تم إقراض قيمتها للفلاحين بهذه القرى ، وذلك لرفع المستوى الاقتصادى والاجتماعى للفلاحين ، وهى ممولة من صندوق الأمم المتحدة للأنشطة السكانية والهيئة الأمريكية الدولية والحكومة الهولندية ، وقد بلغ عدد هذه المشروعات ١٢٧٤ مشروعا ، وصلت قيمتها الإجمالية ٩٨٨ر٣٤٨ر٢ جنيه مصرى .

ونستطيع أن نرصد بعض الإيجابيات لهذا المشروع ، وذلك على النحو التالى :

١ - أثار المشروع الاهتمام بالمشكلة السكانية وعلاقتها بالمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية ، وقد ظهر ذلك بوضوح لدى القيادات المشاركة فى المشروع

بدءا من المستوى المركزى حتى مستوى القرية المطبق بها المشروع .

٢ – حقق المشروع قدرا كبيرا من الربط بين القيادات الشعبية والقيادات التنفيذية على مستوى القرية ، حيث كانت هذه القيادات تجتمع كلجنة تسمى اللجنة الاستشارية لمشروع السكان والتنمية .

٣ – حقق المشروع نوعا من المشاركة الشعبية والحلول الذاتية لمشكلات القرية ، حيث كان المشروع يشترط فى القروض الخاصة بالمشروعات الإنتاجية والخدمية ضرورة مشاركة الأهالى فى هذه المشروعات بنسبة ٥٠٪ من تكاليف المشروع .

٤ – أدى المشروع لرفع مستوى المعرفة بتنظيم الأسرة ووسائله فى قرى المشروع مقارنته بالقرى غير المطبق بها المشروع .

٥ – أدى المشروع إلى زيادة نسبة الممارسة لوسائل تنظيم الأسرة فى قرى المشروع بالمقارنة بالقرى غير المطبق بها .

ورغم هذا كانت تشوب هذا المشروع بعض السلبيات نستطيع أن نرصد منها :

١ – كونه مشروعا تجريبيا كان يجب أن يستخدم المنهج العلمى فى التطبيق من حيث اختيار عدد محدود من القرى بدلا من التوسع فى هذا العدد الكبير ، إلا أنه بسبب الضغوط السياسية كان هناك توسع مستمر فى المشروع وذلك بدخول المشروع فى محافظات وقرى جديدة بصرف النظر عن النتائج التى يحققها المشروع .

٢ – التغيير المستمر فى قيادات المشروع ، وبصفة خاصة على المستوى المركزى ومستوى المحافظات ، أدى إلى فقد المشروع لتراكم الخبرات العلمية ، والعملية هذا بالإضافة إلى إصباغ المشروع بالطابع الشخصى لهذه

القيادات فكرا وأداء ، مما أدى إلى التعديل فى فلسفة وأهداف المشروع ، فأصبح المشروع يركز على جزئية واحدة هى تنظيم الأسرة فقط منعزلة عن المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية .

٣ - توقف المشروع عام ١٩٨٥ فجأة وبدون إجراء أية دراسة علمية للنتائج التى حققها سواء بالإيجاب أو بالسلب ، حتى يمكن الاستفادة بها فى تطوير البرنامج القومى للسكان وتنظيم الأسرة فى مصر فى المراحل المقبلة .

الإستراتيجية والتخطيط فى الثمانينيات :

فى ديسمبر عام ١٩٨٠ قام جهاز تنظيم الأسرة والسكان - باعتباره أمانة فنية للمجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان - بمحاولة لتطوير السياسة السكانية فقام بوضع مسودة لإطار إستراتيجية قومية للسكان والموارد البشرية وبرنامج تنظيم الأسرة [٤] ، وقد تم الاستفادة من دروس المراحل السابقة عند صياغة هذه الإستراتيجية ، حيث تم تشخيص المشكلة السكانية على أنها مشكلة ذات أبعاد ثلاثة :

١ - بعد خاص بالنمو السكانى .

٢ - بعد خاص بسوء توزيع السكان .

٣ - بعد خاص بتدنى الخصائص السكانية .

وقد حددت هذه الاستراتيجية أهدافها على النحو التالى :

١ - تحقيق معدل أقل للسكان ، وذلك عن طريق خفض معدل المواليد الإجمالى بنحو ٢٠ ٪ حتى عام ٢٠٠٠ .

٢ - توزيع أفضل للسكان من خلال إبطاء الهجرة من الريف إلى الحضر وإنشاء المجتمعات الجديدة .

٣ - تحسين الخصائص السكانية ، وبصفة خاصة فى مجالات الصحة والتعليم ومكانة المرأة ، وذكرت الإستراتيجية أنها تعمل على تحقيق هذه الأهداف فى إطار سياسة التنمية الشاملة للدولة ، وأطلقت على المدخل الذى تستخدمه خلال هذه المرحلة بالمدخل التنموى لمواجهة المشكلة السكانية .

كما حددت الاستراتيجية البرامج المطلوب استخدامها لتحقيق هذه الأهداف ، فحددت أربعة برامج هى :

١ - برنامج يستهدف حجم أمثل للسكان عن طريق تخفيض معدل النمو السكانى ، على أن يتم صياغة البرنامج القومى لتنظيم الأسرة فى إطار خطة التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

٢ - برنامج يستهدف إعادة رسم خريطة مصر السكانية من خلال إنشاء مجتمعات جديدة فى الصحراء ، وبصفة خاصة فى الصحراء الغربية والمناطق الساحلية وسيناء .

٣ - برنامج يصمم لإعادة بناء القرية المصرية .

٤ - برنامج يركز على مستوى إنتاجية القوى العاملة ويشتمل على :

- رفع مستوى المهارات
- ربط التعليم والتدريب باحتياجات الإنتاج .
- خلق فرص العمل المطلوبة .

كما حددت الأنشطة والإجراءات المطلوب اتخاذها لوضع هذه الإستراتيجية موضع التنفيذ ، وعلى الرغم من هذا فإن الإستراتيجية لم تر النور حيث لم تعتمد رسميا ، وظل الحال على هذا المنوال حتى انعقاد المؤتمر القومى للكسان عام ١٩٨٤ برئاسة السيد رئيس الجمهورية .

وفى عام ١٩٨٥ أنشئ المجلس القومى للسكان ، واستهدف من إنشائه

القيام بوضع سياسة سكانية حددت ثلاثة أهداف أساسية تسعى لتحقيقها سبق الإشارة إليها فى الفصل الخاص بالاهداف (خفض معدل النمو السكانى ، توزيع جغرافى أفضل ، رفع الخصائص السكانية) إلا أن السياسة السكانية ركزت على مجموعة من المبادئ والأساليب التى يجب مراعاتها عند تنفيذ هذه السياسة وذلك على النحو التالى :

أولا : المبادئ

١ – إقرار حق الأسرة فى اختيار العدد المناسب للأطفال ، وحق الحصول على المعلومات والوسائل التى تمكنها من تنفيذ قرارها فى هذا الشأن ، وذلك فى نطاق من الدين وحضارة مصر وقيم المجتمع .

٢ – تجنب استخدام الإجهاض أو التعقيم كوسيلة لتنظيم الأسرة .

٣ – إقرار حق المواطن فى الهجرة والانتقال من مكان إلى آخر داخل مصر وإلى خارجها .

٤ – الأخذ بنظام الحوافز الإيجابية المبنية على زيادة وعى الفرد والجماعة وعدم اللجوء للأساليب التى تتسم بالضغط والإكراه والتى تعتمد على الحوافز السلبية أو الأساليب العقابية .

٥ – تنمية الإنسان تربويا وثقافيا وصحيا لتحويله إلى طاقة إنتاجية فعالة .

٦ – اعتبار المحليات القاعدة الأساسية لتنفيذ البرامج .

٧ – تشجيع دور الجهود التطوعية ومشاركة المجتمع فى حل المشكلة .

ثانيا : أساليب تحقيق الأهداف

١ – نشر خدمات تنظيم الأسرة ورفع مستواها ، مع العناية بالريف فى هذا المجال .

٢ - الارتقاء بالخدمات الصحية لخفض معدلات وفيات الأمهات والأطفال الرضع .

٣ - إعداد برنامج إعلامي يركز على وسائل الاتصال الشخصي قبل وسائل الاتصال الجماهيري ، ويهدف إلى تغيير نسق القيم والعادات والتقاليد وبالتالي تغيير الأسلوب الإنجابي .

٤ - تطوير مستوى الخدمة في المساجد ، واعتبار المسجد وحدة إشعاع ديني واجتماعي وصحي .

٥ - العناية بالتربية السكانية في جميع مراحل التعليم .

٦ - رفع مكانة المرأة ، وتشجيع مشاركتها في الحياة العامة .

٧ - وضع إستراتيجية واضحة لإعادة توزيع السكان في مصر ، تهدف إلى إحداث توازن نسبي بين توزيع السكان في الوادي والدلتا من جهة ، وفي الصحاري المصرية من جهة أخرى .

٨ - النهوض بالريف المصري من خلال برامج للتنمية الريفية الشاملة للارتقاء بالقرية المصرية بحيث تتحول إلى مناطق استقرار سكاني ، وذلك بهدف ترشيد مسار الهجرة الداخلية من الريف إلى المدن .

٩ - الحد من عوامل الجذب في المدن الكبرى ولاسيما العاصمة ، بوقف أي توسع صناعي في القاهرة الكبرى ، ووقف التشغيل في العاصمة إلا إذا توفرت فرص عمل حقيقية .

١٠ - إعداد تخطيط للقوى العاملة يرتبط ارتباطا عضويا بسياسة التعليم والتدريب لمواجهة الطلب الحقيقي على القوى العاملة بمختلف قطاعاتها ونوعياتها سواء في سوق العمل الداخلية أو الخارجية .

١١ - العمل على محو الأمية فضلا عن تحقيق الاستيعاب الكامل للأطفال في

سن الإلزام والحد من التسرب .

وفى ضوء الأهداف والمبادئ والأساليب السابقة ، قامت الأمانة الفنية للمجلس القومى للسكان بالاشتراك مع الأجهزة التنفيذية (الحكومية والأهلية) والأجهزة الأكاديمية (جامعات ومراكز بحوث) بوضع إستراتيچية سكانية يجرى العمل على إرسائها اعتبارا من عام ١٩٨٧ ... وبتحليل وثيقة الاستراتيچية نجد أنها اشتملت على جزأين .

الجزء الأول ويتضمن :

- تحليل للسياسة السكانية التى وضعت عام ١٩٨٦ ووافق عليها المجلس القومى للسكان واعتبرها كافية لتحقيق هذه الأهداف .
- تحليل للوضع الديموجرافى فى مصر .
- تحليل للمشكلات التى ظهرت من خلال الموقف الديموجرافى .
- تحديد مجموعة من الأهداف يتم وضعها فى خطط وبرامج وعن طريق تحقيقها يمكن حل هذه المشكلات .
- تحديد للإستراتيچيات (الأولويات والتقنيات والأساليب التى تستخدم فى الخطط والبرامج).

وفى مجال الأولويات فقد تم الانتهاء إلى مجموعة من الاستراتيچيات الفرعية وذلك على النحو التالى :

١ - إستراتيچية الحد من النمو السكانى .

٢ - إستراتيچية الإعلام والتعليم والاتصال .

٣ - إستراتيچية رفع مستوى خدمات تنظيم الأسرة .

٤ - إستراتيچية توفير وسائل تنظيم الأسرة .

٥ - إستراتيچية خاصة بزيادة الجهود التطوعية .

٦ - إستراتيچية خفض معدل الوفيات الرضع والأطفال دون سن الخامسة .

٧ - إستراتيچية خفض معدل وفيات الأمهات .

٨ - إستراتيچية رفع المستوى الغذائى للأم والطفل .

٩ - إستراتيچية رفع المستوى التعليم ومحو الأمية ..

١٠ - إستراتيچية القوى العاملة وتعديل هيكل العمالة وزيادة الناتج القومى وعلاج مشكلة البطالة .

١١ - إستراتيچية المرأة والتنمية .

١٢ - إستراتيچية الحد من سوء التوزيع الجغرافى للسكان واستخدام الأرض .

الجزء الثانى :

وقد اشتمل على مجموعة برامج تستخدم على المستوى القومى تم تسميتها برامج التنمية السكانية ، وذلك على النحو التالى :

أ - برامج خفض النمو السكانى

- البرنامج القومى للاتصال والإعلام السكانى .
- البرنامج القومى لتنظيم الأسرة .

ب - برنامج الارتقاء بالخصائص السكانية :

- برنامج الرعاية الصحية للأم والطفل .
- البرنامج القومى لرفع مستوى التعليم والحد من الأمية .
- البرنامج القومى لرفع مستوى العمل والعمالة .
- البرنامج القومى للمرأة والتنمية .

وقد رأت الأمانة الفنية للمجلس القومى للسكان ضرورة استخلاص خطة خمسية من الوثيقة الأولى المسماة : الاستراتيچية السكانية حتى عام ٢٠٠٢ " ، على أن تغطى هذه الخطة الفترة من عام ١٩٨٧ - ١٩٩١ وذلك لعدة اعتبارات .

الأول : أن يكون هناك خطة سكانية تتمشى مع خطة الدولة الاقتصادية والاجتماعية خلال فترة ٨٨/٨٧ - ١٩٩٢/٩١.

الثانى : أن يتم وضع الخطة السكانية حسب الجهات التى تتولى عملية التنفيذ ، حيث إن الاستراتيجية تم صياغتهاعلى شكل أنشطة نوعية وليست قطاعية .

وعلى هذا الأساس تم صياغة وثيقة أخرى تحت اسم "المكون السكانى للخطة [٥] "الخمسية" (١٩٨٨/٨٧ - ١٩٩٢/٩١) ، وتتضمن الخطة السكانية الجهات التالية :

١ - وزارة التعمير والمجتمعات الجديدة ومعها أكاديمية البحث العلمى والتكنولوجيا ، وزارة التخطيط والتعاون الدولى ، وزارة الحكم المحلى ، جهاز بناء وتنمية القرية ، وتختص هذه الوزارات والأجهزة بالبرنامج القومى لتوزيع السكان واستخدام الأرض .

٢ - وزارة التعليم ، وتختص ببرنامج محو الأمية وبرنامج الارتقاء بخدمات التربية السكانية .

٣ - وزارة القوى العاملة والتدريب ، وتختص ببرامج :

- خلق فرص عمل وتخفيض نسبة البطالة .
- التدريب المهنى .
- التوعية والتثقيف فى محيط العمال .

٤ - وزارة الصحة ، وتختص ببرامج :

- تنظيم الأسرة .
- رعالية الأمومة والطفولة .

الخلاصة

فى ضوء التعريف الذى تبنته هذه الدراسة لمفهوم الاستراتيچية على أنها اختيار مدخل أو أسلوب عام لتحقيق الرسالة والأهداف يمكن استخلاص الإستراتيچيات فى المراحل الزمنية المختلفة من واقع الوثائق الرسمية ، ولكن الاقتصار على دراسة الصياغات الرسمية فقط ليس كافيا ؛ لأنه لا يجيب على أسئلة هامة تتعلق بإلى أى حد تبنت المنظمة الإستراتيچيات التى حددتها الوثائق ، وهل وضعت الإستراتيچية موضع التنفيذ ، ومن هنا يكون من المفيد استخلاص الإستراتيچيات الضمنية من واقع الممارسة العملية .

كان التطور فى اتجاه التحول من صياغة استراتيچيات وخطط لزيادة عدد السيدات اللاتى يستعملن وسائل تنظيم الأسرة إلى إستراتيچية للتنمية السكانية الشاملة ، بمعنى تحول المنظمة من تبنى إستراتيچية طبية إلى تبنى إستراتيچية تنموية ، إلا أن واقع الممارسة الفعلية للأجهزة المعنية بالسكان يوضح أن مدخل تنظيم الأسرة ظل هو الخط الإستراتيچي الأساسى للمنظمة ، وبدلا من تعميق التوجه التنموى فى شكل خطط وبرامج قابلة للتنفيذ والمتابعة ، ظل توجيه معظم الجهود والموارد فى إطار الاستراتيچية الطبية ، مما يوضح أن الإستراتيچية الفاعلة مازالت طبية رغم ما تقوله الوثائق ، والتى من الممكن القول بأنها مجرد اتجاه تبناه بعض الأفراد فى المنظمة دون أن ينعكس فى أسلوب للعمل بها . وظلت المناقشات النظرية حول طبيعة المشكلة السكانية وضرورة معالجتها بشكل شامل دون إتاحة الفرصة لاختبار عملى لجدوى المداخل والبرامج المختلفة ، والدليل على ذلك أنه فى فترة التسعينيات صدر الجزء الأول من وثيقة السياسة القومية لتنظيم الأسرة ، ولم يصدر الجزء الثانى والذى كان من المفترض أن يتضمن البرامج الزمنية لتنفيذ الأنشطة المحددة لكل جهاز من الأجهزة المعنية ،

ومعدلات أداء هذه الأنشطة ، ومقاييس ومؤشرات التقييم ، والموازنة اللازمة لتنفيذ الخطة . وكذلك فى فترة الثمانينيات تم صياغة خطة سكانية للفترة الزمنية ١٩٨٧ - ١٩٩١، إلا أن هذه الخطة لم تدرج ضمن خطة الدولة ، ولم تعتمد من مجلس الشعب ضمن خطة الدولة الاقتصادية والاجتماعية ، ومن ثم لم يتم تحديد الموازنات اللازمة لتنفيذها بالتالى كان التوجه العملى هو تنفيذ مشروعات جزئية توفر لها التمويل الأجنبى ، وحتى ما تم ممارسته فى شكل مشروعات تجريبية ، مثل مشروع السكان والتنمية لم يتم تقييمه بشكل كامل أو الاستفادة منه فى تعديل وتحسين عملية التخطيط والتنفيذ .

ويجب أن يلاحظ أن المقصود بعملية صياغة الإستراتيچية والخطط للمشروع القومى للسكان هو صياغة أو وضع أدوات يمكن أن يستخدمها المجلس القومى للسكان وأمانته الفنية وليس إستراتيچية شاملة للتنمية البشرية . فكلما توسعنا فى حدود ومجالات الإستراتيچيات والخطط ابتعدنا عن مفهوم إدارة المنظمة الذى ينطوى على تحديد واضح لمسئوليات المنظمة ، وبذلك تبقى هناك حلقة مفقودة بين التفكير الإستراتيچي النظرى وبين الممارسة العملية .

كذلك لابد من الإشارة إلى أن طبيعة الاستراتيچية والتخطيط الاستراتيچي يتطلب تحديد الأولويات والبدائل بوضوح والاختيار بينها ، وبالتالى فإن صياغة مجموعة من الأهداف الشاملة والأدوار التى ينبغى أن تقوم بها مختلف الوزارات والأجهزة لا تساعد كثيرا فى توجيه المنظمة نحو تحقيق الفعالية .

المراجع

١ - الجمعية العامة لتنظيم الأسرة ، خبرات فى مجال تنظيم الأسرة نظرية وتطبيقية ، القاهرة ، ١٩٨٦ .

٢ - السياسة القومية لتنظيم الأسرة ، ١٩٧٣ - ١٩٨٢ ، مرجع سابق .

٣ - جهاز تنظيم الأسرة والسكان ، مشروع السكان والتنمية ، ١٩٧٧ .

٤ - المجلس القومى للسكان ، خطة العمل الرئيسية للإستراتيجية السكانية لجمهورية مصر العربية فى ٢٠٠٠ ، القاهرة ، ١٩٨٧ .

٥ - المجلس القومى للسكان ، المكون السكانى للخطة الخمسية ١٩٨٨/٨٧ - ١٩٩٢/٩١ ، القاهرة ، ١٩٨٧ .

الفصل الخامس

الهياكل التنظيمية

يستعرض هذا الفصل الهياكل التنظيمية التى أوكل إليها تنفيذ الاستراتيچيات والخطط السكانية ، ثم مناقشة مدى فاعلية هذه التنظيمات ومدى قدرتها على التنفيذ الفعال .

الهياكل الإدارية والوظيفية المسئولة عن تنفيذ السياسة والاستراتيجية السكانية فى مرحلة الستينيات

أ- على المستوى المركزى

١ - المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة *

نص القرار الجمهورى رقم ٤٠٧٥ لسنة ١٩٦٥ السابق الإشارة إليه ، على إنشاء المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة ، ويختص بالتخطيط لبرامج تنظيم الأسرة على مستوى الجمهورية ، ويضع البرامج الزمنية لتنفيذها ، ويشرف على التنفيذ ، ويتابع ويقيم هذه البرامج ، وتكون قرارات هذا المجلس - بعد اعتمادها - نهائية ونافذة فى مواجهة جميع الوزارات والمحافظات والهيئات والمؤسسات العامة وشركاتها وجميع الجهات التى تقوم بنشاط يتعلق بتنظيم الأسرة . ويكون للمجلس ميزانية مستقلة تتكون من الاعتمادات التى تدرجها الدولة فى ميزانيتها

* مرفق رسم توضيحى لتشكيل المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والجهاز التنفيذى بالملحق .

والهبات والتبرعات التى يقبلها المجلس ، ويمارس المجلس ولجانه العمل متحررا من جميع اللوائح والقواعد المنظمة لسير العمل فى إدارات الحكومة .

ويشكل المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة من [1] :

رئيس الوزراء	**رئيسا**	**وتكون له صلاحيات رئيس الجمهورية فى** إصدار القوانين والقرارات واللوائح الخاصة بالشئون المعلقة بهذا المجلس .
وزير الصحة	عضــوا	ويرأس المجلس فى حالة غياب رئيس الوزراء
وزير التعليم العالى	عضــوا	
وزير الإرشاد القومى	عضــوا	
وزير التخطيط	عضــوا	
وزير الدولة برئاسة مجلس الوزراء	عضــوا	
وزير الدولة لشئون الإدارة المحلية	عضــوا	
نائب وزير الأوقاف والشئون الاجتماعية	عضــوا	

يجتمع المجلس بدعوة من رئيسه مرة كل شهرين على الأقل ، ولا تكون قراراته نافذة إلا بعد اعتمادها من رئيس الوزراء أو من يقوم مكانه .

٢ - *اللجان الدائمة والمؤقتة*

نص القرار الجمهورى رقم ٤٠٧٥ لسنة ١٩٦٥ لسنة ١٩٦٥ فى المادة الثالثة على أن يشكل المجلس من بين أعضائه ومن غيرهم من ذوى الخبرة لجانا دائمة ومؤقتة لدراسة المسائل الداخلة فى اختصاصه ، وقد أصدر رئيس الوزاراء قرارا بتشكيل ثلاث لجان هى :

اللجنة الطبية والتدريب : وتختص ببحث ودراسة الطرق الطبية المختلفة لتنظيم الأسرة ، واقتراح الوسائل الكفيلة بتحقيق تلك الغاية ، وإبداء الرأى فى المشاكل

التى يرى جهاز تنظيم الأسرة أخذ الرأى فيها .

لجنة البحوث والدراسات الإحصائية : وتختص ببحث ما يعرض عليها من اقتراحات بشأن الأبحاث الاجتماعية والطرق الإحصائية التى يمكن أن يتبعها الجهاز ، وبحث الموضوعات والمشاكل التى تقدم من الجهاز وما يقابلها فى المجال التنفيذى ، كما تختص بالأبحاث العلمية فى الموضوعات الاجتماعية التى تعرض عليها .

لجنة الدعوة والإعلام : وتختص ببحث الخطوط العريضة والموضوعات المختلفة فى مجال الدعوة ، وهى الدين والإعلام والثقافة الصحية وتنظيم الطرق والوسائل التى تستخدم فى اللجنة الدينية ولجنة الإعلام ولجنة التثقيف الصحى ولجنة الجمعيات الأهلية . وقد اختير أعضاء هذه اللجان من المصالح الحكومية والجمعيات التطوعية والجامعات وغيرها من الهيئات العامة والخاصة .

٣ - الأمانة العامة للمجلس الأعلى لتنظيم الأسرة

نصت المادة الرابعة من القرار الجمهورى الخاص بإنشاء المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة أن يكون للمجلس أمانة عامة من بين أعضائه تشكل من :

- وزير الصحة — عضوا
- وزير الإرشاد القومى — عضوا
- نائب وزير الأوقاف والشئون الاجتماعية — عضوا

ويتبع هذه الأمانة العامة الجهاز اللازم لأعمال الإدارة .

٤ - الجهاز التنفيذى لتنظيم الأسرة [٢]

أصدر رئيس الوزراء باعتباره رئيس المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة - وبموجب السلطات الممنوحة له - قرارا فى يناير ١٩٦٦ بإنشاء الجهاز التنفيذى لتنظيم

الأسرة ليكون مسئولا عن تنفيذ البرامج التى يضعها المجلس الأعلى ، وقد شكلت لجنة تنفيذية لرئيس جهاز تنظيم الأسرة لمعاونته فى تنفيذ الخطط والبرامج برئاسة رئيس جهاز تنظيم الأسرة وهو بدرجة نائب وزير وتضم وكلاء وزارة ممثلين للوزارات الفنية كل منهم مسئولا عن تنفيذ الجزء الموكل لوزارته فى المشروع ، والوزارات الممثلة فى هذه اللجنة التنفيذية هى : وزارة الصحة ، والشئون الاجتماعية ، والإعلام ، والتعليم العالى ، والأوقاف والشئون الدينية ، والإدارة المحلية ، وممثل للجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء ، وممثل للاتحاد الاشتراكى العربى .

ويتكون جهاز تنظيم الأسرة من ثلاث إدارات رئيسية ، وهى :

- الإدارة العامة الفنية : ويتبعها أقسام التدريب والتعليم والإعلام والشئون الدينية والاجتماعية .
- الإدارة العامة التنفيذية : ويتبعها أقسام التخطيط والإرشاد الطبى والإحصاء والمتابعة .
- الإدارة العامة للشئون المالية والإدارية : ويتبعها أقسام الشئون الإدارية والمالية .

ب - على المستوى المحلى

صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٢ لسنة ١٩٦٦ بتشكيل لجان محلية لتنظيم الأسرة [٢] برئاسة السادة المحافظين ويشترك فى عضويتها ممثلون لفروع وزارات الخدمات المعنية على النحو التالى :

١ - لجنة المحافظة لتنظيم الأسرة

تشكل هذه اللجنة برئاسة المحافظ وعضوية مديرى العموم للأجهزة المهتمة بتنظيم الأسرة ، وهى الصحة والشئون الاجتماعية ، والتعليم ، والإعلام ، والشئون

الدينية ، وعضوان من الاتحاد الاشتراكى العربى ومدير المكتب الإقليمى للجهاز التنفيذى لتنظيم الأسرة وعضوان من المهتمين بتنظيم الأسرة على مستوى المحافظة .

ويتبع هذه اللجنة ثلاث لجان فرعية هى : اللجنة الطبية ، واللجنة الاجتماعية والإعلامية ، واللجنة المالية والإدارية .

وتختص لجنة المحافظة بالآتى :

- وضع الخطط المحلية لأداء مشروع تنظيم الأسرة فى المحافظة فى تكامل مع الخطة المركزية .
- الإشراف على تنفيذ هذه الخطة والتصدى للمشكلات المحلية التى تثار .
- القيام بالدراسات والبحوث المحلية .
- تقديم تقرير دورى عن سير العمل ومدى التقدم فى المشروع على مستوى المحافظة .

٢ - *المكتب التنفيذى لتنظيم الأسرة*

يتبع هذا المكتب جهاز تنظيم الأسرة ، وهو مسئول عن :

- الإشراف على سير العمل فى وحدات تنظيم الأسرة بالمحافظة التابعة لوزارة الصحة والشئون الاجتماعية
- التدريب وتوفير المواصلات حسب الاحتياجات .
- تقديم التقارير الدورية .

ويتكون هذا المكتب من ستة أعضاء على النحو التالى :

- وكيل وزارة الصحة فى المحافظة رئيسا
- خمسة أعضاء يمثلون الجوانب التالية : عضو اجتماعى

عضو دينى

عضو إعلامـــى

عضو إحصائـــــــــى

ممثل الاتحاد الاشتراكى

٢ - الوزارات والأجهزة التنفيذية المشاركة فى البرنامج القومى لتنظيم الأسرة

وزارة الصحــــــة

وهى مسئولة عن توصيل خدمات تنظيم الأسرة ، حيث إنها تملك شبكة جيدة لتوصيل الخدمات الطبية بما فيها خدمات تنظيم الأسرة لجميع المواقع ، كما تملك فريق عمل ضخم من الأطباء والفئات المعاونة الأخرى ، هذا بالإضافة إلى ما للوزارة من إمكانات كبيرة فى مجال التدريب بالتعاون مع كليات الطب والمعهد العالى للصحة العامة بالاسكندرية ومعاهد التمريض العالية ومدارس الممرضات والمولدات والزائرات الصحيات والفئات الأخرى ، بالإضافة إلى الأقسام الأخرى مثل التثقيف الصحى والإحصاء والخدمة الاجتماعية ، ومن هنا كان الحرص على أن يكون وكيل وزارة الصحة رئيس للمكتب التنفيذى لتنظيم الأسرة على مستوى المحافظة .

وزارة الشئـون الاجتماعية

بحكم عمل وزارة الشئون الاجتماعية من حيث إشرافها على جميع الجمعيات الأهلية والعمل التطوعى وتقديم العون المالى والفنى للمراكز التابعة لها كان من الطبيعى تمثيلها فى البرنامج القومى لتنظيم الأسرة على كل من المستوى المركزى والمحلى ، فهى المسئولة عن النواحى الباعثة للحركة فى المشروع القومى . وقد أعيد شهرجمعية الدراسات السكانية باسم الجمعية العامة لتنظيم الأسرة على المستوى المركزى ولها ٢٢ فرعا على مستوى المحافظات ، هذا

بالإضافة إلى قيام الوزارة بإنشاء الإدارة العامة للأسرة والطفولة كأداة متخصصة فى رعاية شئون الأسرة وتفرعت منها إدارة تنظيم الأسرة ، كما أنشأت العديد من لجان التوعية بتنظيم الأسرة على جميع المستويات فى المدن الكبرى والصغرى والقرى .

وزارة الإرشاد القومـي

بحكم مسئوليتها عن الاتصال الجماهيرى من خلال قناتى التليفزيون ، ستة موجات إذاعية ، وخمسين سيارة مزودة بوسائل سمعية بصرية بمراكز الإعلام بالمحافظات بالإضافة إلى الإشراف على الصحف والمجلات فكان من الضرورى أن تمثل فى المشروع القومى لتنظيم الأسرة على المستوى المركزى والمحلى ، وتكون مسئولة عن :

- تقوية الرغبة فى الأسرة الصغيرة بين الجماهير .
- نشر المعرفة بوسائل تنظيم الأسرة .
- التصدى لحملات التشكيك فى البرنامج .
- تقوية فكرة الفوائد الاقتصادية والصحية والاجتماعية للمباعدة بين الأطفال والحد من عددهم والتخطيط للسن عند الزواج وسن الأم عند أول طفل وآخر طفل كذلك القيمة القومية للسيطرة على حجم السكان .

وزارة التعليم العالـى

بحكم مسئوليتها عن الجامعات والمعاهد العليا فهى مسئولة عن التدريب والبحوث . وقد قام أساتذة الطب والاجتماع بالعديد من البحوث فى مجال تنظيم الأسرة ، كما شارك بعض أساتذة الجامعات كأعضاء فى مختلف اللجان الاستشارية للبرنامج القومى لتنظيم الأسرة .

وزارة التربية والتعليم

بحكم مسئوليتها عن التعليم فى المراحل قبل الجامعية ، فدورها هام حيث تملك أكثر من عشرة آلاف مدرسة ابتدائى وثانوى (فى ذلك الوقت) بها حوالى مائة وخمسين ألف مدرسة وأكثر من ٥ ملايين تلميذ من الجنسين ، فهى مسئولة عن إشعار التلاميذ بمشكلة التزايد السكانى وعلاقته بالموارد المتاحة والآثار المحتملة للانفجار السكانى ومزايا الأسرة الصغيرة ، وهذا يستلزم تدريب المدرسين بالإضافة إلى تقوية البرامج التعليمية عن طريق إدخال مواد سكانية بها .

وزارة الأوقاف

بحكم مسئوليتها عن جامعة الأزهر (فى ذلك الوقت) والمعاهد الدينية وأئمة المساجد تأتى مسئوليتها عن توضيح موقف الدين من تنظيم الأسرة .

الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء

وهو جهاز رسمى مسئول عن تحليل ونشر البيانات الإحصائية ، وإصدار النشرات والمطبوعات عن السكان ، وإعداد البيانات وتحليلها لخدمة البرنامج القومى لتنظيم الأسرة ، ومن ثم كانت عضوية رئيسه فى المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة .

المؤسسة العامة للأدوية

مسئولة عن توفير وسائل منع الحمل ، وذلك عن طريق تصنيع وسائل منع الحمل (ملحوظة كان هناك عجز فى الوسائل حيث كان يتم استيرادها بالكامل عند بدء المشروع ومن ثم أصبحت سياسة تصنيع الوسائل تؤمن توفيرها بالإضافة إلى أنها تؤدى إلى خفض التكاليف ، وأصبح يتم تصنيع أنواع مختلفة من حبوب منع الحمل والكريمات والواقى المهبلى واللولب ... إلخ) .

باعتباره التنظيم السياسى الوحيد ومسئول عن تنفيذ ما جاء بالميثاق الوطنى فيما يتعلق بالمشكلة السكانية ، ونظرا لحجم عضويته الكبيرة فى جميع المواقع فكان عليه ضرورة :

- مساندة المشروع القومى لتنظيم الأسرة .
- مراقبة وحدات الخدمة على كل من المستوى المركزى والمحلى .
- التطوع فى نشاط المشروع خاصة من جانب السيدات والشباب أعضاء الاتحاد الاشتراكى .

الهياكل الإدارية والوظيفية المسئولة عن تنفيذ السياسة والاستراتيجية السكانية فى مرحلة السبعينيات

أ- المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان*

فى بداية السبعينيات صدر القرار الجمهورى رقم ١٠٥٤ لسنة ١٩٧٢ يحدد الهياكل التنظيمية المسئولة عن التصدى للمشكلة السكانية وعلى رأسها المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة برئاسة رئيس مجلس الوزراء ، وهو نفس التشكيل السابق للمجلس فى الستينيات مع ضم كل من وزير الزراعة واستصلاح الأراضى ووزير القوى العاملة بالإضافة إلى عضو من الأمانة العامة للاتحاد الاشتراكى العربى ورئيس جهاز تنظيم الأسرة وثلاثة من المهتمين بشئون الأسرة والدراسات السكانية والإحصائية . وصدرت فيما بعد عدة قرارات جمهورية ، منها ما يتعلق بتشكيل المجلس ، أو إضافة أعضاء جدد ، أو تعديل مسماه على النحو التالى (٤) :

* مرفق رسم توضيحى لتشكيل المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان بالملحق .

- قرار جمهورى "رقم ١١٩١ لسنة ١٩٧٣" بضم وزير الدولة للحكم المحلى والمنظمات الشعبية إلى المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة [٥] .
- قرار جمهورى "رقم ٢٨٨ لسنة ١٩٧٤" بتعديل مسمى المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة إلى المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان [٦] .
- قرار جمهورى "رقم ٣٣٢ لسنة ١٩٧٥" بتولى د. عائشة راتب وزيرة الشئون الاجتماعية رئاسة المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان [٧] .
- قرار جمهورى "رقم ٧٦٤ لسنة ١٩٧٥" بإعادة تشكيل المجلس ليضم إلى تشكيله السابق وزير الدولة للحكم المحلى والتنظيمات الشعبية [٨] .
- قرار جمهورى "رقم ٦٦٦ لسنة ١٩٧٧" بإعادة تشكيل المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان ليضم إليه - إلى جانب تشكيله السابق - كل من رئيس الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء ونائب رئيس مجلس الوزراء للتنمية الاجتماعية والخدمات وعضو رابع من المهتمين بالأسرة والدراسات السكانية إضافة إلى الأعضاء الثلاثة الوارد ذكرهم فى القرار الجمهورى السابق على هذا القرار [٩] .
- قرار جمهورى "رقم ٤٣٩ لسنة ١٩٧٨" بتبعية بعض الأجهزة والهيئات العامة لبعض الوزراء ، ويمارس كل منهم فى شأنها الاختصاصات المقررة لرئيس مجلس الوزراء ، ومن هذه الأجهزة المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان وتكون تبعيته لوزير الصحة [١٠] .

ب - جهاز تنظيم الأسرة والسكان

نص القرار الجمهورى رقم ١٠٥٤ لسنة ١٩٧٢ فى المادة الثامنة منه على أن يكون للمجلس الأعلى جهاز يسمى جهاز تنظيم الأسرة يكون مسئولا عن تنفيذ البرامج التى يضعها المجلس الأعلى، ويعين رئيسه بقرار من رئيس الجمهورية

وبترشيح رئيس المجلس الأعلى ، ويشرف رئيس الجهاز على سير العمل به ويكون مسئولا عن ذلك أمام المجلس الأعلى .

ويدير جهاز تنظيم الأسرة مهامه على المستويين التاليين :

مستوى جهاز تنظيم الأسرة كأمانة فنية للمجلس الأعلى

ويتكون هذا الجهاز من عدد من الإدارات والمكاتب والوحدات ينظمها قرارات رئيس الجهاز أرقام ١١٣ لسنة ٧٣ ، و ٣٣ لسنة ٧٥ ، و ٢٤ لسنة ٧٧، و ١٠١ لسنة ١٩٧٨ وذلك على النحو التالى [١١] :

- مكتب التخطيط

يقوم بوضع الخطط العامة والفرعية لتنظيم الأسرة والسكان بالتعاون مع الأجهزة المعنية ومكاتب الجهاز الأخرى، وذلك باستخدام الأساليب العلمية فى التخطيط .

- مكتب البحوث

يختص بإعداد الدراسات وإجراء البحوث التى تتعلق بتنظيم الأسرة والمسائل السكانية ، وتنسيق عمل البحوث بين الجهاز والجهات الأخرى المعنية بهذا النشاط ، وإعداد مشروع خطة البحوث ومشروع الميزانية التقديرية اللازمة لها ، والاشتراك فى تنظيم الندوات العلمية والمساهمة فى المؤتمرات المحلية والخارجية .

- مكتب الإحصاء

يختص باقتراح العمل الاحصائى ، وتحرير البيانات المطلوبة ، وتصميم الاستمارات الإحصائية اللازمة لجمع البيانات واقتراح أسلوب عرض تحليل البيانات وحساب المؤشرات الخاصة بإنجازات تنظيم الأسرة .

- الإدارة العامة للسكان والتنمية

تتمثل مهامها فى :

- المساهمة فى إعداد الدراسات والبيانات والمعلومات المتعلقة بالمشكلة السكانية والمتعلقة بمشروع السكان والتنمية على المستوى المحلى .
- اقتراح الأسس والمبادئ العامة التى يسير عليها مشروع السكان والتنمية .
- المساهمة فى إعداد الخطط والبرامج المتعلقة بمشروع السكان والتنمية .
- تنفيذ مشروع السكان والتنمية بالتعاون مع أجهزة الحكم المحلى ، وإعداد تقارير دورية عن إنجازات المشروع .
- تنسيق العمل بين مكاتب المقر الرئيسى للجهاز ومكاتب المحافظات ، ووضع برامج زمنية للقاء العاملين بالجهاز ومكاتب المحافظات مع إعداد تقارير عن سير العمل بمكاتب المحافظات .

- مكتب التدريب

يختص باقتراح وتنفيذ خطة التدريب والمشاركة فى متابعتها وتقييمها ، وتقديم الخدمات المعاونة والاستشارية فى مجال التدريب للجهات المعنية فى مجال تنظيم الأسرة والسكان .

- مكتب الإعلام

يختص باقتراح والمشاركة فى تنفيذ الخطة الإعلامية ، واستخلاص البيانات والحقائق المتصلة برسالة تنظيم الأسرة والسكان من البحوث والدراسات فى هذا المجال .

- مكتب متابعة وتقييم المشروعات

ويختص بما يلى :

- وضع نظام لمتابعة وتقييم العمل فى المشروعات التى يقوم بها الجهاز وتطويره .

- القيام بأعمال المتابعة والتقييم للمشروعات .

- إعداد التقارير الدورية للإنجازات التى تتم فى هذه المشروعات .

- المكاتب المالية والإدارية والقانونية

وتضم كلا من المكاتب التالية :

- مكتب الشئون الإدارية .

- مكتب الشئون المالية .

- مكتب الشئون القانونية .

- السكرتارية والمطبعة (١٢) .

مستوى الأجهزة التنفيذية

يعنى بها الأجهزة الحكومية والأهلية التى أصبحت مسئولة عن تنفيذ الخطط والبرامج التى يقرها المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان ، وهى :

- وزارة الصحة

وتعمل على خفض معدل وفيات الأطفال الرضع من ١١٩ فى الألف عام ١٩٧٣ إلى ٨٠ فى الألف عام ١٩٨٢ ، وذلك عن طريق التركيز على رعاية الأم والطفل ، وإصحاح البيئة ، وتوفير الرعاية الصحية فى دور الحضانة .

كما تعمل على الارتقاء بالخدمات الصحية بكافة أنواعها ، بما فيها خدمات تنظيم الأسرة من خلال توفير وسائل تنظيم الأسرة

وخدماتهابحيث تصل خدمات تنظيم الأسرة إلى ٤٠٪ من السيدات المتزوجات فى سن الحمل ، وذلك عن طريق التوعية والزيارات المنزلية وعلاج أسباب انقطاع المترددات على خدمات تنظيم الأسرة . وتوفير الخدمة الطبية الجيدة ومساعدة السيدات على اختيار الوسيلة المناسبة لهن ، وعلاج الآثار الجانبية مع توفير الخدمات الإدارية الخاصة بجمع البيانات والمعلومات والإحصاءات الحيوية .

- وزارة الشئون الاجتماعية

وتعمل على رفع المستوى الاقتصادى والاجتماعى للأسرة حتى تكتسب هذه الأسر اتجاهات جديدة تؤمن بالإنجاب المنخفض ، وذلك عن طريق قيام الوزارة بتشجيع الجهود الأهلية فى إقامة الصناعات الريفية والبيئية بأشكالها المختلفة (ورش صغيرة) ، وتنشيط العمل فى مراكز محو الأمية ومراكز التدريب المهنى .

كما تعمل الوزارة على تشغيل المرأة عن طريق تشغيل النساء خارج المنزل والحقل حتى تكتسب المرأة مكانة جديدة لها ولأسرتها ، وتكتسب اتجاهات جديدة نحو الإنجاب المنخفض .

كما تعمل الوزارة على مد مظلة الضمان الاجتماعى بحيث تشمل هذه المظلة تلك الأسر التى مازالت تعتمد على الولد كضمان للأسرة عند المرض أو الشيخوخة .

بالإضافة إلى ما تقوم به الوزارة فى مجال تنظيم الأسرة وخدماتها من خلال الجمعيات الأهلية .

- وزارة الإعلام

وتعمل الوزارة على التوعية والتعريف بالمشكلة السكانية وتنظيم

الأسرة ، وكذلك العوامل التى تؤثر فى الخصوبة مثل رفع المستوى الاقتصادى والاجتماعى والتعليم ، وتصنيع الريف ، وتشغيل المرأة ، والميكنة الزراعية ، والضمان الاجتماعى وذلك من خلال العديد من الأنشطة الإعلامية التى توجه إلى الجمهور بكل فئاته ، مثل القيادات على المستوى المركزى والمحلى وبصفة خاصة الذين يقومون بأداء الخدمة. واستثمار كافة أشكال الاتصال الجماهيرى (إذاعة ، صحافة، تليفزيون) والاتصال الشخصى عن طريق أجهزة الاتحاد الاشتراكى . مع وضع إستراتيجية للعمل الاعلامى تراعى الأشكال والوسائل والمداخل الإعلامية التى تناسب كل نوعية من الجمهور .

– وزارة الثقافة

تقوم بعمليات التثقيف والتوعية للارتقاء بالمستوى الثقافى والحضارى للأسرة ، وتعريف المجتمع بصفة عامة وفى الريف بصفة خاصة بخطورة المشكلة السكانية والأساليب العلمية الحديثة فى تنظيم الأسرة . وذلك من خلال توجيه العمل الثقافى عن طريق السينما والمسرح والكتاب لطرح المشكلة على الجماهير . فيتم دعوة كتاب القصة المسرحية والسينمائيين إلى معالجة المشكلة السكانية من خلال مؤلفاتهم ، وكذلك الفنانين التشكيليين من خلال أعمالهم الفنية ، وإقامة المعارض التى تعبر عن المشكلة السكانية ، مع توجيه قوافل الثقافة التابعة للثقافة الجماهيرية لتكثيف جهودها فى الريف وتدريب القيادات بوزارة الثقافة وقصورها على كيفية مخاطبة الجماهير فيما يتعلق بهذه المشكلة .

- وزارة التربية والتعليم

تقوم الوزارة بإعداد القادة والمعلمين للتوعية بالمشكلة السكانية وتنظيم الأسرة ، وتنمية مدارك الطلاب بهذه المشكلة وقضية تنظيم الأسرة ، **وذلك عن طريق تضمينها في مناهج دور المعلمين والمعلمات والثانوى العام والثانوى الفنى** ، مع التركيز بصفة خاصة على مدارس البنات ، وتوجيه المركز القومى للبحوث التربوية بإعداد هذه المناهج .

كما تقوم الوزارة بإعداد النظرة فى مناهج محو الأمية بحيث تتضمن موضوعات عن تنظيم الأسرة ، كذلك تقوم الوزارة بإعداد الأفلام والشرائح والرسوم البيانية التى تخدم هذا الموضوع .

كما تقوم الوزارة بعمل المعارض الإقليمية فى عواصم المحافظات تشارك فيها المدارس لإبراز أضرار الانفجار السكانى فى مصر بصفة عامة وفى كل محافظة بصفة خاصة .

هذا إلى جانب قيام الوزارة بالدراسات والبحوث وعقد المؤتمرات للمعلمين والموجهين والإخصائيين الاجتماعيين حول قضية السكان وتنظيم الأسرة .

هذا مع ضرورة الإفادة من التشكيلات المدرسية وأنشطتها (اتحادات الطلاب ومجالس الآباء) .

- وزارة الأوقاف والأزهر

يقوم الأزهر ووزارة الأوقاف بدعم الدعوة إلى رفع قيمة الإنسان وتكريمه فى شتى جوانب الحياة باستخدام الأشكال المختلفة للدعوة (الاتصال الجماهيرى ، والاتصال الشخصى) ، مع التركيز على القيم الدينية التى تمجد العمل والإنتاج والتنظيم والتخطيط للمستقبل

وتصحيح الأفكار الخاطئة ، مع ضرورة تزويد القيادات الدينية بالمراجع والفتاوى التى تدعو للنهوض بالأسرة .

- وزارة الزراعة والإصلاح الزراعى

تقوم الوزارة بالعمل على المحاور التسعة التى حددتها السياسية القومية للسكان (رفع المستوى الاقتصادى والاجتماعى ، التعليم ، تشغيل المرأة ، الميكنة الزراعية ، تصنيع الريف ، خفض معدل وفيات الأطفال ، محو الأمية ، التوعية والإعلام بالإضافة إلى توفير خدمات تنظيم الأسرة) ، وذلك عن طريق العديد من الأنشطة الاقتصادية ، مثل مشروعات اللحوم والدواجن وزيادة المحاصيل البستانية والألبان وغيرها من المشروعات التى تخلق فرص عمل جديدة .

كذلك إحلال الآلات الزراعية محل العمل العضلى ، واستخدام الماشية فى الزراعة .

كما تقوم الوزارة بالدعوة إلى إيجاد أماكن إيواء جماعى للحيوانات والطيور وإنشاء مصانع لتصنيع المخلفات النباتية والحيوانية ، وذلك لإصلاح البيئة وبالتالى خفض معدلات الوفيات ... إلخ .

هذا بالإضافة إلى قيام الوزارة بإنشاء عيادات لتنظيم الأسرة كجزء من الخدمات الاجتماعية والطبية بكل مشروع زراعى .

- وزارة القوى العاملة

تقوم الوزارة على ثلاثة محاور من المحاور التسعة التى حددتها السياسة القومية للسكان خلال السبعينيات ، وهى :

رفع المستوى الاقتصادى والاجتماعى ، وتشغيل المرأة ، والإعلام

والتوعية ، حيث تقوم الوزارة بالعديد من الأنشطة ، مثل التوسع فى إنشاء المعاهد ومراكز التدريب المهنى للصبية من سن ١٢ - ١٥ سنة لتأهيلهم كعمال مهرة ، واقتراح التشريعات الكفيلة بمنع تشغيل الأطفال قبل سن ١٥ سنة .

أما بالنسبة لتشغيل النساء ، فتقوم الوزارة بالعمل على زيادة نسبة النساء المشتغلات من ٧٪ عام ١٩٧٢ إلى ٢٠٪ عام ١٩٨٢ عن طريق التعاون مع الوزارات المختلفة فى تخطيط المشروعات التى تؤدى إلى استيعاب هذه النسبة .

هذا بالإضافة إلى قيام الوزارة بالعمل على إنشاء عيادات تنظيم الأسرة فى المنشآت الصناعية والمجتمعات العمالية .

- وزارة الحكم المحلى

تقوم الوزارة بتنسيق البرامج الخاصة بالسكان وتنظيم الأسرة بين الوزارات المختلفة . كما تقوم - عن طريق المحليات - بتنفيذ المشروعات التجريبية التى تتعلق بالسكان وتنظيم الأسرة ، بالإضافة إلى تدريب القيادات المحلية من أعضاء مجالس المدن والقرى على القيام بدورهم فى توعية الجماهير بالمشكلة السكانية .

- دور الاتحاد الاشتراكى العربى

حددت "وثيقة السياسة القومية للسكان عام ١٩٧٣" دور الاتحاد الاشتراكى العربى فى القيام بعمليات الدعوة لتنظيم الأسرة بين الجماهير ومساندة البرنامج القومى لتنظيم الأسرة من خلال جميع المستويات التنظيمية بهذا التنظيم السياسى ، بدءا من اللجنة المركزية للاتحاد الاشتراكى ، ثم لجان المحافظات ولجان المراكز والقرى ،

وتأكيد قومية هذه القضية باعتبارها قضية سياسية واجتماعية ، والرقابة على تنفيذ السياسات والأنشطة التشريعية التى تتعلق بقضية السكان وتنظيم الأسرة ، والقيام بقياس الرأى العام حول الجهود المبذولة فى هذا المجال .

ب - مستوى مكاتب تنظيم الأسرة والسكان بالمحافظات

تقوم هذه المكاتب بمعاونة الجهاز فى ممارسة مهامه ونشاطه على مستوى المحافظات ، وهى بمثابة أمانات فنية للمجالس الإقليمية لتنظيم الأسرة على مستوى المحافظات برئاسة السادة المحافظين وعضوية ممثلى الوزارات والهيئات الممثلة فى المجلس الأعلى على مستوى المحافظة . ويباشر كل مكتب منها فى دائرة المحافظة التى بها مقره - طبقا لقرار رئيس الجهاز رقم ٢٦ لسنة ١٩٧٥ - الاختصاصات التالية :

١ - إعداد الدراسات والقيام بالبحوث المتعلقة بتنظيم الأسرة والسكان فى النواحى الاجتماعية والاقتصادية والصحية وغيرها .

٢ - وضع الخطة العامة لتنظيم الأسرة والسكان وبرامجها .

٣ - متابعة تنفيذ وتقييم الخطة المعتمدة من المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة .

هذا وقد قام المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان وجهاز تنظيم الأسرة بابتكار مجموعة من الأشكال التنظيمية الأخرى لإثراء العمل على كل من المستوى المركزى والمحلى ، وبصفة خاصة بعد ربط قضية تنظيم الأسرة بقضايا التنمية ، وذلك على النحو التالى :

١ - المجالس الإقليمية لتنظيم الأسرة والسكان

تم تشكيل مجالس إقليمية برئاسة السادة المحافظين لإدارة العمل السكانى على

مستوى كل محافظة ، تضم هذه المجالس جميع القيادات التنفيذية والمهتمين بالمشكلة السكانية على مستوى المحافظة ، بالإضافة إلى مدير مكتب جهاز تنظيم الأسرة والسكان على مستوى المحافظة ، إلا أن هذه المجالس لم تنتظم فى اجتماعاتها، وربما لم تعقد بعضها أية اجتماعات على الإطلاق . ومن الجدير بالذكر أن هذه المجالس ليس لها ميزانيات للصرف منها على الخطط والبرامج السكانية .

٢ - اللجان الاستشارية لتنظيم الأسرة والسكان على مستوى القرى

يشكل جهاز تنظيم الأسرة بالاتفاق مع المحافظات التى كان يطبق بها مشروع السكان والتنمية مجموعة من اللجان الاستشارية على مستوى القرى المطبق بها المشروع ، تضم المختصين التنفيذيين ، وتضم بعض الخبراء والإخصائيين مثل مديرى بنوك القرى والأطباء والزراعيين للقيام بالمساعدة فى دراسة الجدوى لأى مشروع اقتصادى تقرره اللجان الاستشارية ليطبق على مستوى القرية (سيارات نقل ، جرارات زراعية ، ماكينات خياطة أو فرازات لبن ... إلخ من المشروعات) التى كان يقوم بتمليكها للفلاحين ، بهدف زيادة دخلهم ورفع مستواهم الاقتصادى والاجتماعى كمدخل لخفض الخصوبة وتغيير أنماط تفكيرهم نحو تبنى نمط الأسرة صغيرة العدد ، وكانت هذه اللجان كأحد مدخلات المشروع .

٣ - المشروعات

قام جهاز تنظيم الأسرة بتنفيذ العديد من المشروعات وإجراء العديد من الدراسات والبحوث التى تتفق مع التوجيهات الجديدة فى ربط قضية تنظيم الأسرة بالقضايا الاجتماعية والاقتصادية ، وذلك فى المجالات التالية :

- فى مجال تدعيم العمل السكانى على المستوى المحلى

- مشروع السكان والتنمية .
- مشروع وضع منهج نموذجى للتنمية الريفية الموجهة سكانيا .
- فى مجال خدمات تنظيم الأسرة
- الإسهام فى توفير وسائل منع الحمل واستيرادها أو تصنيعها محليا .
- دعم الجهود الإعلامية وتطويرها .
- دعم التربية السكانية فى المقررات الدراسية .
- دعم الأنشطة التدريبية .
- فى مجال الأنشطة المساعدة (تتمثل فى رفع القدرات الفنية والإدارية على المستوى المركزى والإقليمى)
- مشروع دعم العمل الفنى والإدارى .
- مشروع تطوير وتحسين الأساليب التخطيطية .
- مشروع تطوير السياسة السكانية ووضع أطر تخطيطية .
- مشروع إنشاء نظام لتطوير جمع وتخزين البيانات الأساسية .
- بحث الهجرة المصرية المؤقتة .
- بحث العلاقة بين التعليم واحتياجات القوى العاملة .
- بحث التصنيع والسكان .
- بحث الهجرة الداخلية فى مصر .
- مشروع إنشاء ببليوجرافية السكان الشارحة .
- مشروع إنشاء ببليوجرافية لبحوث التكاثر الحيوى البشرى .

الهياكل الإدارية والوظيفية المسئولة عن تنفيذ السياسات والاستراتيجيات فى الثمانينيات *

أ - على المستوى المركزى

نص القرار الجمهورى رقم ١٩ لسنة ١٩٨٥ [١٣] والخاص بتنظيم المجلس القومى للسكان على الآتى :

- مادة (١) ينشأ مجلس يسمى "المجلس القومى للسكان" تكون له الشخصية المستقلة ويكون مقره مدينة القاهرة .
- مادة (٢) يشكل المجلس القومى للسكان برئاسة رئيس الجمهورية أو من ينيبه وعضوية كل من :
  - رئيس مجلس الوزاراء .
  - وزاراء الشئون الاجتماعية والصحة والتخطيط والتعاون الدولى والإعلام والتربية والتعليم .
  - أربعة من الشخصيات العامة ممن لهم خبرة فى مجال السكان يختارهم رئيس المجلس لمدة سنتين قابلتين للتجديد .
  - مقرر المجلس .

ويدعو المجلس لحضور جلساته من يرى من الوزراء والمسئولين عند مناقشة موضوعات تدخل فى اختصاصهم .

- وقد ورد فى الفقرة ٦ من المادة (٣) من القرار الجمهورى أنه من بين مهام المجلس "وضع الهيكل التنظيمى للمجلس" .

* مرفق رسم توضيحى للهياكل الإدارية المسئولة عن تنفيذ السياسة السكانية بالملحق .

- كما ورد فى المادة (٦) من القرار الجمهورى "أن المجلس يضع اللوائح الخاصة به وبالمشروعات والأجهزة التابعة له وعلى الأخص اللوائح المتعلقة بشئون العاملين واللوائح المالية ولائحة المشتريات والمخازن على أن يراعى فى إعدادها **ضمان حرية التصرف والمرونة الكاملة للإدارة دون التقيد بأحكام اللوائح والقرارات المنظمة للعمل فى الحكومة** ".
- وتضمنت المادة الخامسة أن "تكون قرارات المجلس نهائية ونافذة ، وعلى جميع الوزارات والهيئات العامة ووحدات الحكم المحلى وشركات القطاع العام تنفيذها كل فى مجال اختصاصه ، وعلى هذه الجهات تزويد المجلس بما يطلبه من تقارير أو بيانات أو احصاءات تتصل بأنشطته ".
- ونصت المادة (٦) على اجتماع المجلس مرة على الأقل كل ثلاثة أشهر بدعوة من رئيسه .
- ونصت المادة (٧) على تعيين مقرر للمجلس يتولى إدارة شئونه ، ويعين بقرار من رئيس الجمهورية ، ويتولى مراجعة "ما يعرض على المجلس" من دراسات وخطط وبرامج وتقارير إنجاز وموازنة المشروعات ومراجعة الاتفاقيات الدولية والمحلية ومراقبة ومتابعة تنفيذ المشروعات والموازنات المالية .
- كما نصت المادة الحادية عشرة من القرار الجمهورى بأن تكون للمجلس أمانة فنية يرأسها مقرر المجلس وتتولى الأمانة الفنية المهام التالية :
  - إعداد مشروع الخطة القومية للسكان وبرامجها .
  - إبلاغ قرارات المجلس القومى للسكان إلى الجهات المعنية ومتابعة تنفيذها .
  - الاتصال بالجهات والهيئات الأجنبية والدولية لتبادل المعلومات والخبرات

فى المجالات السكانية .

- متابعة تنفيذ الخطط والبرامج والأنشطة السكانية التى يعتمدها المجلس القومى للسكان وتقديم تقارير دورية عنها .

- **وبدراسة القرار الجمهورى رقم ١٩ لسنة ١٩٨٥ وبصفة خاصة ما يتعلق بالهياكل الإدارية التى تتحمل مسئولية السياسة السكانية .**

وبدراسة قرارات المجلس القومى للسكان الخاصة بأدوار ومهام الوزارات والأجهزة العاملة في مجال السكان ، نستطيع أن نتعرف على الهياكل الإدارية التالية :

أ- على المستوى المركزى

١ - يوجد المجلس القومى للسكان برئاسة السيد رئيس الجمهورية (حاليا برئاسة السيد رئيس مجلس الوزراء) وعضوية ستة وزراء هم :

وزراء الشئون الاجتماعية والصحة والتخطيط والتعاون الدولى والإعلام والتربية والتعليم . وأربعة من الشخصيات العامة بالإضافة إلى مقرر المجلس القومى للسكان والذى هو فى نفس الوقت رئيس الأمانة الفنية للمجلس .

٢ - الأمانة الفنية للمجلس القومى للسكان

وهى حلقة الوصل بين المجلس القومى للسكان والأجهزة التنفيذية التى تقوم بتنفيذ السياسة السكانية وخططها وبرامجها ومشروعاتها ، وتدرس وتحلل وتعد لاجتماعات المجلس ، وتنسق بين أنشطة الأجهزة التنفيذية ، ثم تتابع وتقيم ما يتم من إنجازات .

٣ - الأجهزة التنفيذية

وهى الوزارات الممثلة فى المجلس القومى للسكان حكومية وأهلية ، والتى

تتولى مسئولية تنفيذ السياسة السكانية وخططها وبرامجها ومشروعاتها والتى يوافق عليها المجلس القومى للسكان .

ب - على مستوى المحافظات

من خلال دراسة قرارات وتوصيات المؤتمر القومى للسكان الذى انعقد فى مارس ١٩٨٤[١٤] ، وقرارات المجلس القومى للسكان [١٥] ، ومحاضر اجتماعات المجالس الإقليمية للسكان على مستوى المحافظات ، نستطيع أن نتعرف على الهيكل الإدارى التالى الذى يعتبر مسئولا عن إدارة وتنفيذ السياسة السكانية على مستوى المحليات .

١ - المجلس الإقليمى للسكان

يتكون هذا المجلس برئاسة المحافظ ، وعضوية رؤساء جميع الأجهزة التنفيذية الحكومية والأهلية ذات العلاقة بالمشكلة السكانية ، بالإضافة الى مدير مكتب المجلس القومى للسكان على مستوى كل محافظة .

ويصدر بتشكيل هذا المجلس قرار من المحافظ . ويقوم المجلس الإقليمى على مستوى المحافظة بنفس دور المجلس القومى للسكان على المستوى المركزى تقريبا .

٢ - مكتب المجلس القومى للسكان على مستوى المحافظة

يوجد بكل محافظة مكتب للمجلس القومى للسكان ، يقوم بنفس دور الأمانة الفنية على المستوى المركزى ، يعد لاجتماعات المجلس ، وينسق بين أنشطة الأجهزة التنفيذية ، ويتابع ويقيم أعمالها ويقدم تقاريره لكل من المجلس الإقليمى على مستوى المحافظة والمجلس القومى على المستوى المركزى .

٣ - الأجهزة التنفيذية على المستوى المحافظة

وهى الأجهزة الحكومية والأهلية التى تتولى تنفيذ الخطط والبرامج والمشروعات

التى توضع للحد من المشكلة السكانية على مستوى المحافظة .

الخلاصة

التنظيم فى أى منظمة وسيلة لتقسيم العمل على الأفراد والمجموعات ، وبالتالى فهو يوضح لكل فرد ولكل مجموعة من الأفراد يعملون معا المسئوليات ، والمهام والصلاحيات ، والسلطات اللازمة لأدائها ، كما يوضح التنظيم خطوط الاتصال الرأسية والأفقية . وللتنظيم جانب هيكلى عادة ما تعبر عنه الخرائط التنظيمية ، وجانب آخر تشغيلى أو إجرائى وتفصيلى يتضمن أوصاف الوظائف ومعايير أداء كل وظيفة وأساليب شغلها ... إلخ .

وباستعراض ما توفر من بيانات ووثائق عن تنظيم أجهزة الأسرة والسكان نجد أن كل الاهتمام قد انصب على الجانب الهيكلى دون الجوانب التفصيلية التى تشكل أساس العمل اليومى للمنظمة ، والوقوف على الهياكل دون التوصيف المناسب للوظائف ، واختيار الأفراد المناسبين لشغلها وتوضيح المسئوليات والصلاحيات لهم .

وفى إطار ما توفر من وثائق ، لوحظ أن رئاسة المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة قد تدرجت من رئيس مجلس الوزراء إلى نائب رئيس مجلس الوزراء إلى أن انتهى الأمر بتبعيته إلى وزير الصحة ، هذا بالرغم مما أعطاه له القرار الجمهورى الصادر بإنشائه عام ١٩٧٢ من صلاحيات تجعل قراراته نافذة فى مواجهة جميع الوزارات والمحافظات والهيئات العامة ، وأن يمارس العمل متحررا من جميع اللوائح والقواعد المنظمة لسير العمل فى إدارات الحكومة .

ومن الجدير بالذكر أن المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة قد بدأ فى عقد اجتماعاته فأقر الجزء الأول من السياسة السكانية ، إلا أنه نظرا للتغيرات

المتعددة فى تشكيلاته ، حيث صدر ١٣ قرارا جمهوريا لتنظيم العمل فى مجال السكان وتنظيم الأسرة خلال الفترة ١٩٧٣ - ١٩٨٠ ، فقد ترتب على ذلك ما يلى :

١ - عدم صدور الجزء الثانى من السياسة القومية للسكان والخاص بوضع تلك السياسة موضع التنفيذ ، ومن ثم لم تترجم السياسة إلى خطة قابلة للتنفيذ .

٢ - تخلى رئيس الوزراء عن رئاسة المجلس الأعلى ، وهذا يعكس الأهمية النسبية للمشكلة خلال هذه المرحلة .

٣ - رغم أن مسئولية جهاز تنظيم الأسرة أن يتابع الأجهزة المختلفة ويقدم تقارير دورية عن أعمالها للمجلس الأعلى ، إلا أن هذه المسئولية لم يقابلها سلطات فى مواجهة هذه الأجهزة فى حالة التقصير .

٤ - الوضع الوظيفى لرئيس جهاز تنظيم الأسرة أقل من مستوى الوزراء، فكيف يمكن أن يقوم بمتابعة وتقييم عمل الوزراء وتقديم تقارير دورية عنها، ومن ثم لم يرفع جهاز تنظيم الأسرة تقريرا واحدا بالسلبيات فى عمليات التقييم خوفا من إثارة أى حساسيات .

٥ - تهافت جميع الأجهزة فى تلك المرحلة على تقديم خطط ومشروعات للجهات الأجنبية لتمويلها ، وأصبح لافتا للنظر إعراض هذه الأجهزة عن التعامل مع جهاز تنظيم الأسرة والتهافت على التعامل مع الجهات الأجنبية المولة .

والمشهد مازال متكررا فى مرحلة الثمانينيات ، حيث نجد الهيكل الإدارى للأمانة الفنية قد تعرض منذ صدور قرار تشكيله وعلى مدى ست سنوات ١٩٨٥ - ١٩٩١ للتغيير وإعادة التنظيم عدة مرات ، ولاشك أن عملية إعادة التنظيم هذه ذات تكلفة عالية ماديا وبشريا ، وتكرارها يؤدى إلى حالة من عدم الاستقرار،

وإبقـاء العـاملين فى حـالة تـرقب دائم لما تسـفـر عنه إعـادة التنـظيم وبالتـالى عـدم تفرغهم للعمل والعطاء .

ومن الجدير بالذكر أن المفاهيم الإدارية الحديثة تستند إلى تركيز جهود المنظمة على احتياجات جمهور عملائها بدلا من التركيز على الاحتياجات الداخلية للمنظمـة ، وفى ضوء هذا المفـهوم يمكن القول بـأن كثـرة التـغـيير فى الهيـاكل التنظيمية للأجهزة السكانية دون مبررات تستند إلى رسالة المنظمة واحتياجات جمهور عملائها لابد أن يكون تأثيره سلبيا على أداء وكفاءة تلك الأجهزة .

وبنظرة إلى الهياكل التنظيـمـية للأمـانة الفنية للمـجلس القومى للسكان ، وهى التى خلقت جهاز تنظيم الأسرة يبرز التساؤل التالى : إلى أى حد توجد فى المنظمة حاليا الكوادر والأنظمة القادرة على القيام برسالة المنظمة ؟

الواقـع أن الأمانة الفنية مـازالت تعتمد على خبراء خارجيين منتدبين لبعض الوقت يعملون بشكل مستقل تقريبا عن كوادر الأمانة الفنية .

إن مـا يحـدث من نشـاط سكانى فى المنظمـة ذاتهـا وبواسطة كـوادرها الدائمة منذ عدة سنوات قليل جداً ، ومعظم العمل الفعلى يتم فى إطار مشروعات مسـتـقلة عندما يتـوافر التمويل الأجنبى ويتولى أمـرها خبراء خارجـيون سـواء أجانب أو منتدبين من جـهات أخرى محلية ، وعندما تجف مصـادر التمـويل يرحل الأجانب إلى بلادهـم ويعود المنتدبون إلى مقار أعمالهم الأصلية . ومن ثم فالمنظمة تفتقر إلى الكوادر الثابتة والقادرة على إنجاز مهامها . ويلاحظ أيضا أن معظم تلك المشروعات مشروعات تجريبية تكمن فائدتها المحتملة فى تطبيقها على نطاق واسع بعد خضوعـها للتقـييم والتـعديل ، ويبقى قلب المؤسسة خـاويا دون أن يسـتـوعب دروسا حـقيقـية من الممارسـة فى هذه المشـروعـات ، ودون أى تراكم للخبرات والنظم والأساليب التى يقوم عليها النمو الكيفى للمنظمة .

وتجدر الإشارة هنا إلى أن هناك بعض المجالات التى تحتاج بشدة إلى كوادر ونظم أهمها :

- تخطيط المشروعات السكانية .
- التنسيق والمتابعة الميدانية .
- القياس والتقييم .
- جمع وتحليل البيانات ونشرها .
- التسويق الاجتماعى .

ولاشك أن تلك المجالات تظهر كوظائف أساسية للمنظمة ، وتتطلب قدرا كبيرا من المعرفة والخبرة ، وتتسم بقدر كبير من التعقيد .

ومن الناحية النظرية لابد وأن يكون هناك جهاز فنى مسئولا عن متابعة الأنشطة السكانية وقياس مدى تنفيذ الخطط الموضوعة ونتائج هذا التنفيذ ، وعلى ضوء هذا نقترح الحلول الملائمة . كل هذه المدخلات ضرورية للجنة التنسيق التى تكون مسئولة فى هذه الحالة عن اتخاذ الإجراءات اللازمة لحل مشكلات التنفيذ . ومن البديهى أن الجهاز الفنى المسئول هو الأمانة الفنية للمجلس وإذا توافر لها الأفراد والمهارات والنظم اللازمة للعمل يمكن فى هذه الحالة أن يتم التحسن المستمر فى أساليب المتابعة والتقييم كذلك أساليب حل المشكلات السكانية من واقع نتائج الممارسة الفعلية .

المراجع

١ - القرار الجمهورى رقم ٤٠٧٥ لسنة ١٩٦٥ ، مرجع سابق .

٢ - قرار رئيس الوزراء لسنة ١٩٦٦ بإنشاء الجهاز التنفيذى لتنظيم الأسرة .

٣ - قرار رئيس الجمهورية رقم ٢ لسنة ١٩٦٦ بتشكيل لجان محلية لتنظيم الأسرة .

٤ - القرار الجمهورى رقم ١٠٥٤ لسنة ١٩٧٢ ، مرجع سابق .

٥ - قرار جمهورى رقم ١١٩١ لسنة ١٩٧٣ .

٦ - قرار جمهورى رقم ٢٨٨ لسنة ١٩٧٤ .

٧ - قرار جمهورى رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٧٥

٨ - قرار جمهورى رقم ٧٦٤ لسنة ١٩٧٥ .

٩ - قرار جمهورى رقم ٦٦٦ لسنة ١٩٧٧ .

١٠ - قرار جمهورى رقم ٤٣٩ لسنة ١٩٧٨

١١ - قرارات رئيس الجهاز أرقام ١١٣ لسنة ١٩٧٣ ، و ٣٢ لسنة ١٩٧٥ ، و ٢٤ لسنة ١٩٧٧ ، و ١٠١ لسنة ١٩٧٨.

١٢ - جهاز تنظيم الأسرة والسكان ، اختصاصاته ، تكوينه ، مشروعاته ، ١٩٧٨ .

١٣ - قرار جمهورى رقم ١٨ لسنة ١٩٨٥ ، والخاص بتنظيم المجلس القومى للسكان .

١٤ - المجلس القومى للسكان ، قرارات وتوصيات المؤتمر القومى للسكان ، ١٩٨٤ .

١٥ - المجلس القومى للسكان ، محضراجتماع المجلس بتاريخ ١٩٨٨/١٢/٢٧ .

الفصل السادس

المدخلات والعمليات والنتائج

يمكن النظر إلى جهاز تنظيم الأسرة والسكان (كمنظومة/نظام) تتكون من مدخلات بشرية ومادية ومالية تتم فيها عمليات وأنشطة وتخرج منها (مخرجات/نتائج) ترتبط بالرسالة الأساسية للمنظومة . ونستعرض فيما يلى المدخلات والعمليات والنتائج فى الفترات الثلاث موضع الدراسة .

مرحلة الستينيات

١ - مدخلات

يمكن تحديد مدخلات تلك المرحلة فيما يلى :

- المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة يتولى اتخاذ القرارات ورسم السياسات .
- جهاز تنظيم الأسرة يقوم بتنفيذ هذه السياسات والقرارات بالتعاون مع الوزارات والهيئات المختلفة حكومية وأهلية .
- مجموعة من الأجهزة الإدارية على كل من المستوى المركزى ومستوى المحافظات (يرجع للجزء الخاص بالهياكل الإدارية والتنظيمية المسئولة عن تنفيذ السياسة السكانية).

٢ - العمليات

ركزت جميع العمليات خلال مرحلة الستينيات على :

- إنشاء مراكز تنظيم الأسرة .
- توفير وسائل تنظيم الأسرة بهذه المراكز .
- تدريب العاملين بها على كيفية استخدام وسائل تنظيم الأسرة .
- تعريف الجمهور بمواقع هذه المراكز والوسائل المتاحة بها ، وكيف تعمل وكيف تستخدم ومزايا وعيوب كل وسيلة .

وإن كان هناك العديد من الاختصاصات للجهات الأخرى التى وردت فى الجزء الخاص بالهياكل الادارية ، إلا أن العبء الأكبر فى جميع هذه العمليات كان يقع على عاتق جهاز تنظيم الأسرة الذى تولى عمليات التنفيذ والقيام بالأنشطة . كما أنه يمكن القول إنه لم يتم بناء نظم داخلية للعمل خلال هذه المرحلة ، مثل نظام للمعلومات ، ونظام للتخطيط والإعلام والتدريب .

٣ - النتائــج

يمكن رصد بعض النتائج من خلال المؤشرات التالية :

أ - معدل المواليد والوفيات والزيادة الطبيعية : تشير البيانات المتعلقة بالمواليد والوفيات والزيادة الطبيعية إلى أن هناك انخفاضا فى متوسط نسب المواليد والوفيات والزيادة الطبيعية فى النصف الثانى من مرحلة الستينيات اعتبارا من عام ١٩٦٧ حيث انخفض معدل المواليد ، وان كنا لا نستطيع أن نعزوه لجهودات تنظيم الأسرة وحدها ، حيث كانت هناك مجموعة المتغيرات الأخرى الاقتصادية والاجتماعية التى كان لها أثرها فى ذلك الوقت (التنمية الاقتصادية والاجتماعية خلال مرحلة الستينيات) بالإضافة إلى ظروف حرب ١٩٦٧ .

ب - عدد مراكز تنظيم الأسرة : ارتفع عدد المراكز الأهلية والحكومية التى تقدم خدمات تنظيم الأسرة من (١٩٩١) مركزا عند بدء البرنامج عام ١٩٦٦ ، إلى

أكثر من ثلاثة آلاف مركز فى نهاية الستينيات .

جـ - ممارسة تنظيم الأسرة : لم تكن هناك إحصاءات توضح نسبة الممارسة عند بدء البرنامج ، إلا أنه وفقا لاحصاءات إدارة الاحصاء بجهاز تنظيم الأسرة فقد وصلت إلى ٤ر١٤٪ فى المحافظات الحضرية ، و ٦ر٨٪ فى محافظات الوجه البحرى ، و ١ر٤٪ فى محافظات الوجه القبلى ، و ٦٦ر٦٪ فى محافظات الحدود .

مرحلة السبعينيات

١ - مدخلات

تتمثل المدخلات فى تلك المرحلة فى :

- المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان الذى يتولى رسم السياسات واتخاذ القرارات .
- جهاز تنظيم والسكان الذى تغير دوره ليقوم كأمانة فنية للمجلس الأعلى بمساعدة المجلس الأعلى فى التخطيط للأنشطة السكانية ومتابعة تنفيذها ، والتنسيق بين أنشطتها أثناء التنفيذ ، ثم القيام بعمليات التقييم .
- الأجهزة التنفيذية حكومية وأهلية على كل من المستوى المركزى والمحلى .
- المشروعات الممولة من الخارج .
- الزيادة فى أعداد مراكز تنظيم الأسرة .

٢ - العمليات

فى مرحلة السبعينيات ، وهى مرحلة مواجهة المشكلة السكانية من منطلق التنمية وبعناصرها الثلاثة (الحجم والتوزيع والخصائص) ، وعلى ضوء اعتبار جهاز تنظيم الأسرة بمثابة أمانة فنية للمجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان يتولى

إدارة العمل اليومى للبرنامج القومى مع الأجهزة التنفيذية أصبحت اختصاصات هذا الجهاز تعمل على أربعة محاور رئيسية هى : التخطيط ، المتابعة ، التقييم ، البحوث .

وتدعيما لهذا الاتجاه نقل الجهاز جميع الأعمال التنفيذية التى كان يقوم بها إلى الأجهزة التنفيذية فيما عدا ما يلى :

أ - بعض الأعمال التنفيذية التى تتعلق بتوفير وسائل منع الحمل واستيراد المواد الخام أو بعض الوسائل الكاملة الصنع ومتابعة إجراءات التصنيع ، وكذلك إجراءات التوزيع على مراكز ووحدات تنظيم الأسرة .

ب - صرف الحوافز للعاملين بالوحدات الصحية والاجتماعية التى تؤدى خدمات تنظيم الأسرة . وعلى ذلك بدأ جهاز تنظيم الأسرة يعمل على تدعيم أجهزته الفنية ليكون أكثر كفاءة وفعالية فى القيام بواجباته الأساسية ، ومن ثم اعتمد على الأساليب التالية :

أ - فى مجال الإدارة

- تدعيم إدارات الجهاز عن طريق الاستعانة بعدد من الفنيين ، سواء بالتعيين أو النقل أو الإعارة .
- التعاقد مع المراكز المتخصصة المحلية والعالمية ، مثل المركز القومى للبحوث ، ومعهد التخطيط ، وكلية الإعلام ، وكليات الطب ، ومركز الدراسات السكانية بجامعة نورث كارولينا ، ومركز الدراسات الاقتصادية بفرنسا .
- تشكيل لجنة من وكلاء الوزارات المعنية ولجنة مسئولى الاتصال لوضع الخطة الخاصة بكل وزارة وتحقيق أهداف السياسة القومية للسكان .
- الاستعانة بالخبراء وأساتذة الجامعات .

- تنمية قدرات العاملين بالجهاز عن طريق المنح الداخلية ومعاهد اللغات والإيفاد للخارج للحصول على الدرجات العلمية التى يحتاجها الجهاز .
- إدخال نظام الميكروفيلم والمعدات الأخرى (آلات كاتبة ، تأثيث إدارى ... إلخ).
- تصميم وثيقة مشروع السكان والتنمية الذى يعمل على ربط المشكلة السكانية بجهود التنمية المحلية .
- البدء ببناء مقر جديد للجهاز بالمعادى ليكون أكثر ملاءمة لإدارة العمل خلال المراحل القادمة .

ب - فى مجال التخطيط

- القيام بمجموعة من الدراسات تساعد فى عملية التخطيط .
- بناء نموذج لمجموعة المتغيرات التى تتعلق بمستوى الخصوبة بهدف إظهار العلاقة بين المستوى العام للإنجاب وعدد من المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية .
- إجراء عدة دراسات تهدف إلى الكشف عن العلاقة بين التنمية الشاملة للريف المصرى والمشكلة السكانية .

ويمكن رصد الأنشطة التخطيطية فى تلك المرحلة على النحو التالى :

نشاط وحدة أساليب التخطيط

- استخدام النماذج الرياضية فى دراسة العلاقة بين النواحى السكانية والاجتماعية والاقتصادية ، وفى هذا المجال تم دراسة النموذج العالمى الذى طورته مؤسسة باريلدتش بالأرجنتين ، وتم جمع البيانات اللازمة لتطبيق النموذج ، وطبق النموذج بالفعل لدراسة احتمالات تطور العلاقة بين النواحى السكانية المختلفة وجوانب التنمية الاقتصادية والاجتماعية

حتى عام ٢٠٠٠ .

– تطوير نماذج تخطيطية للوصول إلى مدخلات العملية التخطيطية للتنمية لتكون كافية لتحقيق أهداف السياسة السكانية ، وفى هذا المجال تكونت مجموعة لتخطيط طويل المدى لبناء مجموعة نماذج تخطيطية استخدمتها فى دراسة السياسات التنموية فى المنطقة العربية ، واختصت بدراسة السكان والتعليم والتدريب والقوى العاملة والإنتاجية والتكنولوجيا . هذا بالإضافة إلى إنجازات كثيرة فى مجالات دراسة محتوى السياسة السكانية ، ودراسة محتوى ورقة أكتوبر وعلاقتها بوثيقة السياسة السكانية ، ودراسة محتوى بيانات الحكومة لتتبع التطور فى السياسة السكانية .

نشاط وحدة المشروعات

قامت هذه الوحدة مع مندوبى الاتصال فى الوزارات بوضع الإطار التخطيطى لكل وزارة والبرامج والمشروعات التى تندرج تحت دور كل وزارة والذى ورد فى السياسة القومية للسكان (تم وضع إطار تخطيطى لوزارتى التعليم والحكم المحلى) .

نشاط مشروع التنمية الريفية (برج نور الحمص مركز أجا دقهلية)

بدأ هذا المشروع فى محاولة لربط المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية بالمشكلة السكانية بهذه القرية ، على أن يتولى الأهالى فى هذه القرية إدارة مشروعاتهم بأنفسهم ، إلا أن هذا المشروع توقف .

جـ – فى مجال البحوث

قام الجهاز خلال مرحلة السبعينيات بالاشتراك مع المعاهد ومراكز البحوث والدراسات الوطنية والعمالة بإجراء البحوث والدراسات فى مجالات التكاثر

البشرى والجوانب الاقتصادية والاجتماعية والإعلامية ...إلخ ، ومن أمثلة تلك الدراسات :

- بحث فى بعض الخصائص النفسية والاجتماعية المميزة لطلاب الجامعات المصرية وعلاقتها بالموقف من اشتغال المرأة .
- بحث العادات والتقاليد والمبادئ والقيم وعلاقتها بالسلوك الإنجابى فى المناطق الريفية وبين عمال الصناعة فى مصر .
- بحث العامل الاقتصادى فى تفكير الزوجين العاملين إزاء سلوكهما الإنجابى .
- بحث تنظيم الأسرة قبل إحداث تأثير إعلامى وبعده .
- بحث تنظيم الأسرة كما يراه المجتمع الريفى .
- الأطلس السكانى فى مصر .
- بحث الهجرة الداخلية والخارجية .
- بحث الطبقة الاجتماعية والسلوك الإنجابى .
- بحث الخصائص النفسية لدعاة تنظيم الأسرة .

كما قام الجهاز بعمل تقييم لجميع البحوث والدراسات التى أجريت ، سواء خلال مرحلة الستينيات أو السبعينيات ، وقد جاءت نتائج التقويم على النحو التالى :

تعددت البحوث التى تتناول السكان وتنظيم الأسرة ما بين دراسات نظرية ودراسات ميدانية بنسبة ٨١٪ ، و ١٩ ٪ على التوالى ، ويتضح من ذلك غلبة الدراسات النظرية على الدراسات الميدانية وهذا لأنها لا تستغرق نفس الوقت والجهد والإمكانيات المادية والبشرية المطلوبة فى الدراسة الميدانية .

وقد تناولت الدراسات النظرية الموضوعات التالية :

– رأى الإسلام فى تنظيم الأسرة	٢٤٪
– رأى المسيحية فى تنظيم الأسرة	٠٠,٠٣٪
– الدعوة والدعاية لتنظيم الأسرة	١٤٪
– وسائل منع الحمل	٠٣٪
– تنظيم النسل والمشاكل المرتبطة به	٢٥٪
– أثر النمو السكانى	٠٧٪
– تقويم نشاط تنظيم الأسرة	٠٩٪
– دور البحوث فى تنظيم الأسرة	٠٢٪
– مشروعات وخطط العمل فى تنظيم الأسرة	٩٪

وقد انتهت تلك الدراسات النظرية إلى النتائج التالية :

– فى مجال دراسات الإسلام وتنظيم الأسرة

انقسمت آراء رجال الدين بين مؤيد ومعارض لتنظيم الأسرة ، إلا أن الدراسات قد أوضحت أن المؤيدين أكثر وأقوى حجة من المعارضين .

وقد تعرضت هذه الدراسات لموضوعات العزل والإجهاض والتعقيم .

ومن الجدير بالذكر أن هذه الدراسات معظمها مقالات أو أوراق قدمت لمؤتمرات فى بداية السبعينيات وبصفة خاصة عام ١٩٧١ .

– فى مجال دراسات المسيحية وتنظيم الأسرة

تناولت هذه الدراسات موقف المسيحية من قضيتين هما تنظيم النسل ووسائل منع الحمل .

(وقد تركزت هذه الدراسات فى الفترة من ١٩٧٤ – ١٩٧٥) .

– فى مجال دراسات الدعوة والدعاية لتنظيم الأسرة

ذهبت هذه الدراسات إلى أن هناك فجوة بين التوعية والإعلام وبين

ممارسة تنظيم الأسرة ، كما أوضحت أنه لابد أن يراعى فى برامج الحملة الإعلامية التى توجه لكل قطاع (ريف ، عمال ، طبقة وسطى) ظروف البيئة واستخدام اللغة المناسبة .

وقد أعطى الباحثون اهتماما خاصا لدور الاتصال الشخصى فى مجال الدعوة والتوعية على أساس أن هناك ٤ مراحل تسبق عملية الممارسة وهى :

١ – الإدراك حين يسمع المرء عن الفكرة لأول مرة .

٢ – الحصول على البيانات .

٣ – التقييم ويربط فيها ما سمعه وظروفه الشخصية .

٤ – التجريب .

٥ – الممارسة .

ويبرز دور الاعلام فى المرحلة ١ ، و ٢ ، أما دور الاتصال الشخصى فيأتى فى المرحلة ٤ ، ٥ .

(وقد تركزت هذه الدراسات فى الفترة من ١٩٦٨ – ١٩٧١) .

أما بالنسبة للدراسات الميدانية فقد دارت حول الموضوعات التالية :

– الخصوبة	٪١٠
– تقويم نشاط تنظيم الأسرة	٪٥
– أثر الزيادة السكانية	٪٥
– العوامل المرتبطة بتنظيم الأسرة	٪٢١
– خصائص المترددات على مراكز تنظيم الأسرة	٪٢٥
– دور وسائل الإعلام	٪٢١
– إعداد وتدريب كوادر تنظيم الأسرة	٪١٣

وقد انتهت تلك الدراسات الميدانية إلى النتائج التالية :

- فى مجال بحوث الخصوبة

انتهت مجموعة بحوث الخصوبة إلى أن هناك عوامل تلعب دورها فى تخفيض معدلات الإنجاب ، مثل توفير فرص العمل للمرأة ، وتعليم الزوجة ، والمهن الفنية العليا للأزواج ، ودخل الزوج ، والعمل الصناعى ، والدين .

أما بالنسبة للعوامل التى تلعب دورها فى زيادة معدلات الخصوبة فتركزت فى التزاحم فى الأحياء السكانية ، الدين ، ومحل ميلاد الزوجة ، والملكية الزراعية.

وتركزت معظم بحوث الخصوبة (الميدانية) فى الفترة من ١٩٦٦ - ١٩٧٢.

- فى مجال نتائج بحوث تقويم نشاط تنظيم الأسرة

ركزت هذه الدراسات على العلاقة بين متغيرات العمر ومستوى التعليم والحالة الصحية والحجم المناسب للأسرة وبين تنظيم الأسرة .

(وقد نشرت معظم هذه الدراسات فى الفترة من ١٩٧٢ - ١٩٧٥) .

- فى مجال آثار الزيادة السكانية

تناولت هذه البحوث آثار الزيادة السكانية ، وركزت على أن زيادة مستوى التعليم غير كاف لتخفيض معدلات الإنجاب ما لم تكن مصحوبة بتنظيم الأسرة .

كما توصلت إلى أن الوفر فى الاستثمار والإسكان يتحقق مع انخفاض معدل الزيادة السكانية ، وأن علاج آثار الزيادة السكانية يقتضى التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، كما تتضمن جانبا ديموجرافيا خاصا بضرورة خفض معدلات المواليد .

(وقد نشرت معظم هذه البحوث فى الفترة من ١٩٦٦ - ١٩٧٦).

- فى مجال بحوث العوامل المرتبطة بتنظيم الأسرة

تمثلت المعالم الرئيسية لنتائج هذه البحوث فيما يلى :

- **العوامل المرتبطة بالميل نحو تنظيم الأسرة (ارتفاع المستوى التعليمى للأسرة ، درجة الازدحام فى المسكن ، عدد الأبناء ، الموقع الجغرافى).**
- العوامل المرتبطة بعدم الميل نحو تنظيم الأسرة (جهل الزوجات بوسائل تنظيم الأسرة والمعتقدات الدينية ، المعتقدات الثقافية) .
- مفهوم تنظيم الأسرة لدى الناس .
- مصدر المعرفة بتنظيم الأسرة (مرتبة حسب أهميتها ، الجيران والأقارب ، وسائل الإعلام ، العاملين بالوحدة الصحية).

(نشرت هذه البحوث فى الفترة من ١٩٦٦ - ١٩٦٨) .

- فى مجال خصائص المترددات على مراكز تنظيم الأسرة

أوضحت نتائج هذه البحوث أن هناك علاقة بين السن واستعمال وسائل منع الحمل ، حيث بلغ متوسط أعمار المترددات ٣٣٫٤ عاما .

أما بالنسبة للفروق بين الأعمار وعلاقتها باستخدام وسائل منع الحمل ، فقد وجد أن صغيرات السن المتعلمات بدأن فى استخدام وسائل تنظيم النسل مبكرا عن النساء الكبيرات اللاتى لم يتعلمن .

وقد تركزت معظم هذه البحوث فى النصف الأول من حقبة السبعينيات .

ومن الجدير بالذكر أن هذه الدراسات أجريت على عينات محدودة ، وتحتاج لإجراء مثل هذه الدراسات على عينات مماثلة تمكن من التعميم .

– فى مجال بحوث دور الإعلام فى تنظيم الأسرة

ركزت النتائج المستخلصة من هذه البحوث على جانبين :

– دور وسائل الإعلام الجماهيرى ، وقد وجد أن نسبة الموافقة على تنظيم الأسرة والممارسة ترتفع بزيادة التعرض لوسائل الإعلام المختلفة ، كما وجد أن وسائل الإعلام الجماهيرى تتفوق على الإعلام الشخصى فى نشر فكرة تنظيم الأسرة ، كما أوضحت أن تأثير وسائل الإعلام يكون مرتفعا فى مجتمع المصانع عنه فى مجتمع القرية ، بينما يرتفع تأثير الاتصال الشخصى فى القرية عنه فى المصنع .

كما برز أيضا دور الدعاة الرسميين العاملين فى مجال تنظيم الأسرة فى التعديل الإيجابى نحو تنظيم الأسرة ، كما وجد أن الطبيب يتفوق على الواعظ كقائد للرأى فى مجال تنظيم الأسرة .

(وقد نشرت معظم هذه البحوث فى الفترة من ١٩٧٤ – ١٩٧٦) .

– فى مجال الاعداد والتدريب لكوادر تنظيم الأسرة

أكدت هذه البحوث على ضرورة وجود مواصفات يجب توافرها بين الدراسين وإعداد مناهج تمكن القادة من نشر الدعوة بين زملائهم ؛ لأن التركيز على النساء فى الدعوة دون الرجال يمثل إغفالا لدور الرجل فى هذا المجال ، وكذلك ركزت على ضرورة علاج ازدواج الخدمات وتنظيم السجلات والحاجة إلى برامج تدريب مكثفة للعاملين .

(وتركزت هذه الابحاث فى النصف الأول من حقبة السبعينيات) .

د – فى مجال الإعلام

– قام الجهاز بالتخطيط للعمل الإعلامى فى مجال تنظيم الأسرة ، وقام بتوجيه وتنسيق العمل الإعلامى بين أجهزة الإعلام (صحافة ، إذاعة ، تليفزيون) وكذلك بين مكاتب المحافظات وأجهزة الإعلام على المستوى المحلى .

– قدم الجهاز المادة العلمية المتصلة بالسكان وتنظيم الأسرة لأجهزة الإعلام المركزية والمحلية وذلك من خلال النشرات والمطبوعات .

– قدم الجهاز المعونة الفنية والمادية لأجهزة الإعلام المركزية والمحلية .

– قام الجهاز ببعض الأنشطة الإعلامية التجريبية كالمعارض فى المناسبات القومية ، وقام بعقد المؤتمرات والندوات العلمية والعالمية .

هـ – فى مجال التربية السكانية

تم تصميم وتنفيذ برنامج تنظيم الأسرة وتعليم الكبار (التربية السكانية خارج المدارس) ، وتم تشكيل مجموعة من اللجان تشرف على هذا البرنامج على النحو التالى :

– لجنة مركزية بجهاز تنظيم الأسرة يمثل فيها الاتحاد الاشتراكى واتحاد عام العمال ومؤسسة الثقافة العمالية ووزارات القوى العاملة والصناعة والصحة والشئون الاجتماعية .

– لجنة للمحافظة تمثل فيها نفس الجهات السابقة .

– لجنة بكل شركة .

كما تم إعداد وتنفيذ برنامج التربية السكانية داخل المدارس بالاشتراك مع التربية والتعليم ومركز البحوث التربوية ، حيث تم تضمين المفاهيم السكانية بالمناهج الدراسية ، وتم تأليف المراجع فى التربية

السكانية لمعلمى المرحلتين الإعدادية والثانوية وكذلك التعليم الفنى (تجارى، صناعى ،زراعى) وتم طبع دليل للمعلمين فى مجال التربية السكانية ، بالإضافة إلى تدريب المعلمين والموجهين على المناهج الجديدة .

كما تم تنظيم عديد من المسابقات بين الطلاب فى مجال السكان وتنظيم الأسرة ، وتم عمل العديد من المعارض والعروض المسرحية فى هذا المجال .

و - فى مجال التدريب

قام جهاز تنظيم الأسرة والسكان بمساعدة أجهزة التخطيط لأعمال التدريب المتعلقة بالسكان وتنظيم الأسرة والتنسيق بين أنشطة التدريب بهذه الأجهزة وكذلك متابعة وتقييم هذه البرامج والمتدربين ، كما قام بتنفيذ العديد من أنشطة التدريب بهدف رفع كفاءة العاملين فى مجال تنظيم الأسرة والسكان .

كما قام الجهاز بعمل دراسة مسحية تقويمية للبرامج التدريبية السابقة فى مجال تنظيم الأسرة خلال عام ١٩٨٤ [٣] بهدف دراسة واقع النشاط التدريبى ومن الذى يقوم به ، ومن هم المتدربون ، وماهى احتياجاتهم التدريبية ، وبأى أسلوب يتم تدريبهم ، وما هو المحتوى التدريبى ، وفى أى إطار تنظيمى يتم وبأى قدر من الفاعلية ؟

وقد انتهت الدراسة إلى :

١ - وجود تباين بين الأهداف والسياسات التدريبية ، مما يؤدى إلى تشتيت الجهود وقصور النشاط التدريبى عن تحقيق أهدافه .

٢ - عدم تحديد الاحتياجات التدريبية بدقة ، علما بأنها نقطة البدء التى يتم على أساسها بناء خطوات النشاط التدريبى وتصميم العملية التدريبية

ككل ، وعليه اقترحت الدراسة مجموعة من التوصيات أهمها :

- إنشاء جهاز تدريبي متكامل يلحق به مركز نموذجي متخصص يتولى إعداد الكوادر المتخصصة في المجالات المختلفة في تنظيم الأسرة .
- **ضرورة دعم الأجهزة التدريبية في المحليات .**
- ضرورة الاختيار الجيد للمتدربين وتحديد احتياجاتهم التدريبية بكل دقة .
- ضرورة التوازن بين الجانب النظرى والعملى في عمليات التدريب .
- إن الإمكانيات والتجهيزات التدريبية هي الأساس الحاكم الذى يتوقف عليه فاعلية وكفاءة النشاط التدريبي والعملية التدريبية ، وأن الإمكانيات التدريبية لا يمكن دعمها وتطويرها إلا من خلال ثلاثة محاور أساسية هي :
  - نظام المعلومات القادر في الوقت الحالى على تسجيل كل تطور إيجابى أو سلبى يطرأ عليه .
  - الدعم المالى المستمر والمتزايد .
  - الاستفادة من مجالات التعاون الخارجى الذى يتمثل في المعونات والمساهمات الواردة للجهات المختلفة .

ز - في مجال الإحصاء وخدمات تنظيم الأسرة

كان جهاز تنظيم الأسرة والسكان يتولى :

١ - تلقى البيانات الإحصائية الخاصة بأنشطة وخدمات تنظيم الأسرة وتجهيزها وإصدار التقارير الشهرية وفقا للنماذج التى أعدها لهذا الغرض وذلك بالتنسيق مع الوزارات المعنية .

٢ – تقدير أعداد السكان والمجتمع المستهدف الوصول إليه من السيدات المتزوجات في سن الحمل على مستوى كل محافظة ومركز وقرية ، وكذلك حساب نسب الممارسات لطرق تنظيم الأسرة وعلى المقارنات بين المحقق والمستهدف .

٣ – إجراء الدراسات الخاصة بتقدير الولادات المتجنبة والمعدلات المتوقعة للمواليد ومقارنتها بالمعدلات الفعلية .

٤ – إجراء الدراسات الخاصة بتقييم البرنامج القومى للسكان وتنظيم الأسرة بالاشتراك مع الهيئات العلمية المتخصصة .

٥ – إجراء بعض الدراسات الميدانية للتعرف على التغيير الذى حدث فى أنماط الخصوبة .

٦ – وفى مجال تطور نسب المنتفعات بخدمات تنظيم الأسرة ، نجد أن مسح الخصوبة فى الريف المصرى الذى أجراه جهاز تنظيم الأسرة والسكان عام ١٩٧٩ أظهر ارتفاعا طفيفا فى نسب السيدات المستعملات لوسائل تنظيم الأسرة ، حيث وصلت هذه النسب فى هذا المسح إلى ٥ر١٥٪ من السيدات المتزوجات فى سن الحمل (١٥–٤٩) ، فى حين أن هذه النسبة كانت ٩ر١٢٪ وفقا لبحث الخصوبة القومى الذى أجراه الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء عام ١٩٧٥/٧٤ ، ورغم هذا الارتفاع الطفيف إلا أن هذه النسبة تظل أقل من المستهدف خلال هذه الفترة [٤].

٧ – وفى مجال تطور أعداد المراكز التى تقدم خدمات تنظيم الأسرة ، فقد ارتفع عدد مراكز تنظيم الأسرة من ٢٩٥٤ سنة ١٩٧١ إلى ٣٤٧٨ عام ١٩٧٩ [٥] .

ح – المشروعات المشتركة مع الهيئات الدولية

شارك جهاز تنظيم الأسرة مع الهيئات الدولية فى تنفيذ بعض المشروعات التى تساهم فى الإسراع بخفض النمو السكانى مثل :

١ – مشروع تعليم الكبار والمشكلة السكانية وتنظيم الأسرة ، ويركز على العمال الصناعيين .

٢ – مشروع الثقافة السكانية وتنظيم الأسرة ويركز على الشباب ، فى المدارس .

٣ – مشروعات فى مجال الإعلام مثل :

– مشروع تجريبى موجه لسكان الريف .

– مشروع إقامة مركز للتوثيق .

– مشروع إنتاج نماذج للاتصال .

٤ – مشروع التكامل بين رعاية الأمومة والطفولة وتنظيم الأسرة ، ويهدف إلى إقامة برنامج متكامل لرعاية الأمومة والطفولة بمحافظة البحيرة .

٥ – مشروع رعاية الأمومة ، والطفولة ويهدف إلى إقامة ١٦ مركزا لرعاية الأمومة والطفولة فى المستشفيات العامة .

٦ – مشروع يهدف إلى رفع مستوى خدمات تنظيم الأسرة بالوحدات الصحية عن طريق تزويدها بالأدوات والأجهزة وتدريب القوى العاملة بها وتطوير أساليب العمل بها (٤٠٠ مركز).

٧ – مشروع توزيع وسائل منع الحمل على نطاق واسع فى جميع أنحاء الجمهورية باستخدام مختلف قنوات التدريب بحيث يوفر للسكان مختلف وسائل منع الحمل بطريقة سريعة وميسرة .

٨ – مشروع تنظيم الأسرة وخدمة البيئة ، ويهدف إلى استخدام المدارس كمركز للتأثير على البيئة المحيطة بها .

٩ – مشروع تشغيل المرأة للإسراع بتغيير سلوك السكان نحو الإنجاب المنخفض .

٣ - النتائج

عام ١٩٨٣ أعد جهاز تنظيم الأسرة والسكان [٦] **تقييما أوليا للسياسة القومية** للسكان عن الفترة من (٧٢-١٩٨٣) ، وتوصل إلى بعض المؤشرات الهامة بالنسبة للعوامل التسعة التى تضمنتها السياسة القومية للسكان منها :

– خفض معدل وفيات الأطفال الرضع ، حيث حقق عام ١٩٧٩ معدلا قدره ٧٦ر٤ فى الألف ، بينما المستهدف عام ١٩٨٢ كان ٨٠ فى ألالف .

– ارتفاع توقع الحياة عند الميلاد حيث ارتفع من ٥٤ سنة عام ١٩٧٦ إلى ٥٧ سنه عام ١٩٧٩ .

– ارتفاع نسبة الممارسة من ١٢ر٢٪ عام ١٩٧٢ إلى ٢١٪ عام ١٩٨٢.

أما بالنسبة للنتائج التى حققها مشروع السكان والتنمية الذى كان جهاز تنظيم الأسرة والسكان يقوم بتنفيذه للربط بين السكان والتنمية على المستوى المحلى ، فقد أظهرت دراسة تقييم المشروع عدة نتائج نجملها فيما يلى :

- عدم وجود فروق فى النواحى الاقتصادية والاجتماعية بين القرى التى لم يدخلها المشروع والقرى المطبق بها المشروع نظرا لقصر الفترة الزمنية للمشروع (عشرة أشهر) .
- هناك بعض الفروق فى المعرفة بطرق تنظيم الأسرة ، حيث بلغت فى القرى المطبق بها المشروع ٩٠٪ ، بينما كانت ٨٥و٢٪ فى القرى غير المطبق بها المشروع .
- وبالنسبة للممارسة ، ذكرت نتائج البحث أنها بلغت ١٦ر٧٪ فى قرى المشروع، بينما كانت ١٤٪ فى القرى غير المطبق بها المشروع .

كما ذكر نفس التقرير بعض المؤشرات التى تم إنجازها خلال هذه الفترة وذلك على النحو التالى :

– معدل المواليد الخام والوفيات الخام والزيادة الطبيعية خلال الفترة ٧٩-١٩٨٣ [٧] .

السنة	معدل المواليد الخام	معدل الوفيات الخام	معدل الزيادة الطبيعية
١٩٧٩	٤٠ر٢	١٠ر٩	٢ر٩٣
١٩٨٠	٣٧ر٥	١٠ر-	٢ر٧٥
١٩٨١	٣٨ر٤	١٠ر٢	٢ر٨٢
١٩٨٢	٣٧ر٣	١٠ر٤	٢ر٦٩
١٩٨٣	٣٧ر٦	١٠ر-	٢ر٧٦

– الملاحظ خلال هذه الفترة انخفاض معدل المواليد الخام من ٤٠ر٢ فى الألف عام ١٩٧٩ إلى ٣٧ر٦ فى الألف عام ١٩٨٣، وانخفاض معدل الوفيات الخام من ١٠ر٩ فى الألف عام ١٩٧٩ إلى ١٠ر- فى الألف عام ١٩٨٣، وانخفاض معدل الزيادة الطبيعية من ٢ر٩٣ فى الألف إلى ٢ر٧٦ فى الألف عن نفس الفترة .

– نسبة السيدات المحميات [٨]

عدد السيدات المتزوجات والمحميات فى سن الحمل فى المدة من ٩٧-١٩٨٣

السنة	عدد السيدات المتزوجات فى سن الحمل	عدد السيدات المحميات	معدل الممارسة
١٩٧٩	٥ر٦٥٠ر٢٧٠	٦٣٥ر٩٤٢	١١ر٢٦
١٩٨٠	٦ر٢٥٣ر٢٢٤	٨٤١ر١٥٦	١٣ر٤٥
١٩٨١	٦و٤٤٥ر١٥٨	١ر١٠٦ر٥٨٩	١٧ر١٧
١٩٨٢	٦ر٦٤٤ر١٢٦	١ر٢٩٧ر١١٨	١٩ر٥٢
١٩٨٣	٦ر٨٤٩ر٠١٠	١ر٤٥٩ر٠٧١	٢١ر٣٠

يتضح من الجدول زيادة نسبة استخدام وسائل تنظيم الأسرة وارتفاع نسبة الممارسة (معدل الحماية للزوجين) من ١١ر٢٦٪ عام ١٩٧٩ إلى ٢١ر٣٠٪

عام ١٩٨٣، أى بحوالى الضعف ، وذلك على الرغم من الزيادة المطلقة فى عدد السيدات المتزوجات فى سن الحمل ، حيث زاد عددهم بما يزيد على المليون من عام ١٩٧٩ إلى عام ١٩٨٣ كما هو واضح من الجدول .

مرحلة الثمانينيات

١ - المدخـــلات

ا- نظام المعلومات والبحوث

بدراسة نظام المعلومات والبحوث فى الأمانة الفنية يتبين ما يلى :

١ - إنه موزع بين عدة إدارات وهى : إدارة الإحصاء ، إدارة البحوث ، إدارة الإنتاج الإعلامى .

وكل إدارة من هذه الإدارات لديها حاسبات آلية خاصة بها ، وبعض العاملين الذين يعملون عليها ، ولا يوجد تنسيق بين جميع هذه الإدارات .

٢ - فيما يتعلق بالاحتياجات البحثية ، يقوم بجزء منها مشروع الـ Bio Medical Research تقوم على إداراته كوادر من خارج المجلس ويعمل المشروع مستقلا عن إدارة البحوث أو المعلومات .

٣ - نظام المعلومات الإحصائية تنفذه إدارة الإحصاء من خلال مشروع ممول من صندوق الأمم المتحدة للأنشطة السكانية ، وهو خاص بنظام توزيع وسائل منع الحمل على جميع مراكز تنظيم الأسرة فى القطاع الحكومى والأهلى ، وكذلك كيفية حساب المجتمع المستهدف من السيدات المطلوب الوصول إليهن فيما عدا ذلك فغير واضح حدود هذا النظام ، ولا مدخلاته ولا العمليات اللازمة ولا النتائج المطلوبة منه .

مع ملاحظة أنه عند وضع الإستراتيجية السكانية للأعوام (٩٢-٢٠٠٧) والخطة الخمسية (٩٢-١٩٩٧) لم يكن هناك أثر منتج لهذا النظام ، ومن ثم تم

الاعتماد على المراجع والبيانات التى وفرها المشاركون من خارج المجلس القومى للسكان .

ب - نظام التخطيط

ويعتمد النظام - بشكل كبير - على خبراء من خارج الأمانة الفنية وليس على كوادر من داخل الأمانة الفنية سوى مدير التخطيط وستة من الإخصائيين .

كما أن إدارة التخطيط منفصلة عن إدارة الاتفاقيات الأجنبية ، رغم أهمية هذه الاتفاقيات فى تخطيط وتمويل وتنفيذ المشروعات السكانية .

وكذلك لجنة التخطيط والتنسيق برئاسة مقرر المجلس القومى للسكان وعضوية وكلاء الوزارات الممثلة فى المجلس القومى ليس لها دور واضح بالنسبة لعملية التخطيط السكانى واجتماعاتها لمجرد إعلام الحاضرين عما يتم فى مجال السكان .

وبالنظر لمخرجات النظام ، نجد أن نظام التخطيط قد أفرز مجموعة وثائق خلال مرحلة الثمانينيات هى :

- سياسة سكانية عام ١٩٨٦ وسياسة مقترحة عام ١٩٩١.
- إستراتيجية سكانية لأعوام ٨٧-٢٠٠٧ .
  (عدلت لتمتد إلى عام ٢٠١٥ ، وكان التعديل خلال عام ١٩٩٢).
- خطة خمسية للسكان عن أعوام ٨٧-١٩٩١ وإطار عام لخطة سنوية تسترشد بها الوزارات والأجهزة المختلفة .
  (تم وضع خطة خمسية أخرى للأعوام ١٩٩٢-١٩٩٧ خلال هذا العام ١٩٩٢ وتتضمن ٩ برامج سكانية) .

جـ - نظام المتابعة والتقييم

١ - بالنسبة للهيكل التنظيمى المسئول عن هذا النظام ، هناك فصل بين المتابعة

والتقييم .

٢ - تأتى الخطط لهذا النظام من كل الوزارات والمحافظات مباشرة دون دراسة أو اعتماد المجلس القومى للسكان .

٣ - لا يقوم النظام بمتابعة وتقييم مشروعات الاتفاقات الأجنبية ، ولكن أسندت هذه المهمة لإدارة الاتفاقيات ، ويقتصر دورها على تلقى صور من تقارير الإنجاز يزودها بها مديرو المشروعات سواء من داخل المجلس أو من خارجه .

٤ - تقتصر عملية التقييم على تقييم أداء العاملين بالأمانة الفنية بهدف صرف الحوافز فقط ، ولم يساهم نظام التقييم بالأمانة فى تقييم الخطط والبرامج والأنشطة السكانية للبرنامج القومى فى مصر ككل .

٥ - لا يقدم نظام المعلومات تقارير إنجاز عن البرنامج القومى سواء لنظام التخطيط أو لجنة التخطيط والتنسيق أو المجلس القومى للسكان أو الجهات المانحة .

٣ - النتائج

١ - تم وضع سياسة سكانية جديدة عام ١٩٨٦ .

٢ - تم وضع إستراتيجية عامة للسكان تبدأ من ١٩٨٧ حتى عام ٢٠٠٢ ، وتتضمن مجموعة من الاستراتيجيات الفرعية .

٣ - تم استخلاص خطة خمسية للسكان تبدأ من عام ١٩٨٧ .

٤ - تم بناء مجموعة من النظم الفرعية (التخطيط ، الإدارة ، المتابعة ، التقييم ... إلخ) لكى يتم العمل بشكل أكثر تنظيما .

وتوضح المؤشرات الخاصة بمعدلات المواليد والوفيات والزيادة الطبيعية وكذلك معدلات استعمال وسائل منع الحمل كمخرجات للنظام فى مجال السكان

خلال مرحلة الثمانينيات ما يلى :

١ – معدلات المواليد والوفيات والزيادة الطبيعية

السنة	معدل المواليد في الألف	معدل الوفيات	معدل الزيادة الطبيعية
١٩٨٥	٣٩ر٨٪	٩ر٤	٣٠ر٤
١٩٨٦	٣٨ر٧	٩ر٢	٢٩ر٥
١٩٨٧	٣٧ر٤	٩ر١	٢٨ر٣
١٩٨٨	٣٦ر٦	٨ر١	٢٨ر٥
١٩٨٩	٣٣ر٣	٨ر١	٢٥ر٢
١٩٩٠	٣٢ر٢	٧ر٥	٢٤ر٧

٢ – معدلات استعمال وسائل منع الحمل

السنة	نسبة الممارسة
١٩٨٠	٢٤ر٢٪
١٩٨٤	٣٠ ٪
١٩٨٤	٣٨٪
١٩٩٠	٤٧ر٦٪

– انخفاض ملحوظ فى معدلات المواليد ، حيث انخفض معدل المواليد من ٣٩ر٨ فى الألف عام ١٩٨٥ إلى ٣٢ر٢ فى الألف عام ١٩٩٠ .

– انخفاض معدل الوفيات من ٩ر٤ فى الألف عام ١٩٨٥ ووصل إلى نسبة ٧ر٥ فى الألف عام ١٩٩٠ .

وقد ترتب على ذلك انخفاض معدل الزيادة الطبيعية ، حيث انخفض هذا المعدل من ٣١ر٤ فى الألف عام ١٩٨٥ إلى ٢٤ر٧ فى الألف عام ١٩٩٠ . كما ارتفعت نسبة السيدات اللاتى يستخدمن وسائل تنظيم الأسرة من ٢٤و٢٪ عام ١٩٨٥ واستمرت فى الارتفاع الملحوظ حتى وصلت إلى ٤٧ر٦٪ فى عام ١٩٩٠ .

الخلاصة

إن التحليل المتعمق للأجهزة المسئولة عن تنظيم الأسرة والسكان يتطلب نظرة تفصيلية إلى أساليب وخطوات العمل التى تتبعها هذه الأجهزة لتحقيق رسالتها وأهدافها فى محاولة للإجابة على الأسئلة التالية :

- هل لدى المنظمة وثائق واضحة تبين المدخلات والموارد المستخدمة ومواصفاتها، وخطوات العمل والأساليب التى يطلب من العاملين اتباعها ، مع تحديد واضح للمخرجات/الخدمات التى يتم تقديمها ؟
- هل تخضع هذه العمليات للتحليل بقصد تحسين إنتاجية العمل وجودته حتى تحقق المنظمة أهدافها بأقصى قدر وبأقل تكلفة ؟

من الملاحظ أن ما حصلنا عليه من معلومات مؤقتة للإجابة على السؤالين السابقين ينقصها الكثير من التحديد والتوثيق ، فمثلا لا تتوفر لدينا معلومات عن خطوات وإجراءات إنشاء وتشغيل مراكز تنظيم الأسرة ، أو إعداد المشروعات السكانية ، أو التنسيق بين خطط الأجهزة المسئولة عن التنفيذ أو متابعة التنفيذ ..إلخ . والدراسة التفصيلية لهذه العمليات والتحسين المستمر فيها على ضوء تقييم النتائج ضرورى لتحقيق عملية التعلم التنظيمى التى سبق التعرض لها فى مقدمة هذا التقرير . ولا شك أن الفحص التفصيلى لممارسة أجهزة تنظيم الأسرة والسكان سيظهر إجراءات يتم اتباعها فى مجال تقديم الخدمات الطبية ، وهى إجراءات تحددها "التكنولوجيا" الطبية . كذلك فإن هناك إجراءات حكومية عامة فى مجال الشئون المالية والإدارية . ولكن هذه العمليات حتى وإن تم توثيقها لا تغطى جوهر رسالة أجهزة تنظيم الأسرة والسكان ، خصوصا فى مجالات التخطيط والتنسيق وتقييم النتائج .

وإذا نظرنا إلى مخرجات عمليات تنظيم الأسرة والسكان سنجد تقدما

يمكن قياسه فى المجالات التالية :

- انخفاض معدل المواليد .
- زيادة عدد مراكز تنظيم الأسرة .
- زيادة نسبة الممارسة لدى السيدات المستهدفات .
- الدراسات والبحوث فى مجالات تنظيم الأسرة والسكان وخاصة فى فترة السبعينيات .

ولكن نظرا لعدم إعطاء الاهتمام الكافى لعمليات المتابعة والتقويم ، فإن من الصعب التوصل إلى دور الأجهزة المسئولة عن تحقيق هذه النتائج ، وكذلك التوصل إلى تشخيص فرص تحقيق نتائج أفضل ، وأساليب تحقيق مثل هذه النتائج .

والخلاصة هى أن هناك حاجة ماسة إلى تقوية الإمكانيات الفنية والإدارية للأمانة الفنية للمجلس القومى للسكان لكى تستطيع أن تقوم بدورها فى اقتراح السياسات والخطط على المجلس القومى للسكان . كذلك هناك ضعف واضح فى الربط بين الأمانة والمجلس ، بل إن المجلس نفسه ليس له دور واضح - فى الممارسة - فى مجال تنظيم الأسرة والسكان ، حيث إن هذا المجلس لم يجتمع سوى أربع مرات منذ إنشائه فى عام ١٩٨٦ وكان آخر اجتماع له فى عام ١٩٨٨، وهذا وضع يدعو إلى التساؤل فى وقت تتكرر فيه الإشارة إلى أهمية وخطورة المشكلة السكانية على لسان المسئولين على أعلى المستويات .

المراجع

١ - محمد صبحي عبد الحكيم ، الموقف السكاني ، مجلة دراسات سكانية ، عدد ١٥ ، ديسمبر ١٩٧٤ .

٢ - جهاز تنظيم الأسرة والسكان ، بيانات إدارة الإحصاء .

٣ - يحيى أبو بكر ، دراسات مسحية تقويمية للبرامج التدريبية فى مجال تنظيم الأسرة ، جهاز تنظيم الأسرة والسكان

٤ - جهاز تنظيم الأسرة والسكان ، مسح الخصوبة فى الريف المصرى ١٩٧٩ .

٥ - جهاز تنظيم الأسرة والسكان ، مجلة دراسات سكانية ، عدد ٤٠ ، يناير/مارس ١٩٧٧ .

٦ - جهاز تنظيم الأسرة والسكان ، المشروع القومى لتنظيم الأسرة ، تقرير عام لإنجاز مكاتب إدارات ومشروعات جهاز تنظيم الأسرة والسكان عن عام ١٩٨٤ .

٧ - الجهاز المركزى للتعبئة العامة والإحصاء ، الكتاب السنوى ، ١٩٨٤ .

٨ - جهاز تنظيم الأسرة والسكان ، التقرير الإحصائى السنوى ، ١٩٨٤ .

خاتمة وتوصيات

تناولت هذه الدراسة إدارة البرنامج القومى للسكان على مدار ثلاث مراحل زمنية ، بدءا من المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة فى الستينيات ، ومرورا بمرحلة السبعينيات من خلال المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان وجهاز تنظيم الأسرة والسكان ، ثم مرحلة الثمانينيات فى إطار المجلس القومى للسكان وأمانته الفنية .

وقد استندت تلك الدراسة إلى نموذج نظرى يتضمن رسالة المنظمة وأهدافها العامة والتفصيلية ، والاستراتيجية والخطط والبرامج ، كذلك الهياكل التنظيمية للمنظمة والعمليات والأنشطة التى تتم بواسطتها .

وتتوقف فعالية المنظمة فى هذا النموذج على جودة كل مكون من مكونات النموذج ، وكذلك درجة الاتساق بين هذه المكونات .

ويمكن استعراض إدارة البرنامج القومى للسكان فى المراحل الثلاث على النحو التالى :

شهدت مرحلة الستينيات إنشاء المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان عام ١٩٦٥ بالقرار الجمهورى رقم ٤٠٧٥ لسنة ١٩٦٥، وإنشاء الجهاز التنفيذى لتنظيم الأسرة عام ١٩٦٦ ليكون مسئولا عن تنفيذ البرامج التى يضعها المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة .

وقد كانت الرسالة الواضحة فى تلك المرحلة هى خفض معدلات النمو السكانى عن طريق جهود تنظيم الأسرة ، إلا أنه مع بداية المشروع القومى

لتنظيم الأسرة عام ١٩٦٦ لم يكن قد تحدد بعد هدف ديموجرافى واضح يسعى المشروع لتحقيقه . وخلال عام من بداية المشروع تم وضع خطة لمدة ٣ سنوات هدفها خفض معدل الزيادة الطبيعية من ٤ر٢٥٪ فى أواخر ١٩٦٦ إلى ٢١٪ حتى نهاية ١٩٧٠ .

وقد اعتمدت الإستراتيجيات والخطط فى تلك المرحلة على المدخل التقليدى الذى كان سائدا فى جميع برامج تنظيم الأسرة فى ذلك الوقت ، وهو المدخل الطبى ، والذى يفترض أنه بمجرد توفير وسائل تنظيم الأسرة وخدماتها والإعلام عنها سوف يقبل الناس على هذا البرنامج ، وليس غريبا أن يبدأ البرنامج بهذا المدخل الطبى فى إطار إسناد تنفيذه إلى وزارة الصحة .

وباستعراض ما توفر من بيانات ووثائق عن أجهزة تنظيم الأسرة فى تلك الفترة نجد أن جل الاهتمام قد وجه إلى الجانب الهيكلى دون الجوانب الفنية التفصيلية التى تشكل أساس العمل اليومى للمنظمة ، وانصب التركيز على الهياكل دون التوصيف المناسب للوظائف واختيار العناصر البشرية المناسبة لشغلها وتوضيح المسئوليات والصلاحيات لهم .

أما مرحلة السبعينيات فقد شهدت إلغاء القرار الجمهورى رقم ٤٠٧٥ لسنة ١٩٦٥ وإصدار القرار الجمهورى رقم ١٠٥٤ لسنة ١٩٧٢ بإنشاء مجلس أعلى لتنظيم الأسرة يتبع مجلس الوزراء ليكون مسئولا عن وضع السياسة العامة للدولة موضع التنفيذ ، من أجل تحقيق معدل للنمو السكانى يتفق ومتطلبات الخطة العامة للتنمية ، وذلك عن طريق وضع الخطة العامة لتنظيم الأسرة والبرامج المحددة لتنفيذها والإشراف على التنفيذ والتنسيق مع الجهات المعنية .

ومن ثم لم تعد الرسالة فى مرحلة السبعينيات قاصرة على تناول قضية تنظيم الأسرة فقط ، بل تضمنت الربط ما بين تنظيم الأسرة وقضية التنمية

بصفة عامة . كما لم تعد مهام جهاز تنظيم الأسرة مهام تنفيذية فقط بل وإشرافية أيضا .

كما شهدت تلك المرحلة تغير مسمى المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة وجهاز تنظيم الأسرة بإضافة كلمة "السكان" لكل منهما ليصبحا المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان وكذلك جهاز تنظيم الأسرة والسكان ، ويتسق هذا التغيير فى المسمى مع التغيير الذى حدث فى الرسالة فى تلك الفترة ، والتى جعلت من السكان قضية هامة يعد تنظيم الأسرة أحد الحلول المطروحة لحلها ، ومن ثم فقد اتسع نطاق الرسالة ليشمل السكان إلى جانب تنظيم الأسرة .

وقد وضع المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان عام ١٩٧٣ سياسة قومية للسكان وتنظيم الأسرة تحوى مجموعة من الأهداف العامة والتفصيلية بهدف تحقيق التوازن بين معدلات النمو السكانى من ناحية ، ومعدلات التنمية الشاملة من ناحية أخرى .

وقد تجاوزت رؤية الإستراتيجية فى تلك المرحلة المدخل التقليدى (الطبى) ، وتبنت المدخل التنموى الشامل ، والذى أكد على دور المتغيرات الاجتماعية والاقتصادية فى خفض معدلات الخصوبة على اعتبار أن المشكلة السكانية قضية اجتماعية واقتصادية وسياسية ، وأن مشروع تنظيم الأسرة مشروع قومى يهدف إلى إحداث توازن تنموى ، كما ركزت تلك الإستراتيجية على ضرورة الارتقاء بالجوانب الكيفية لمستوى معيشة الأسرة .

وعلى الرغم من اتجاه التحول من المدخل الطبى إلى المدخل التنموى ، إلا أن واقع الممارسة الفعلية للأجهزة المعنية بالسكان يوضح أن مدخل تنظيم الأسرة استمر هو الخط الاستراتيجى الأساسى للمنظمة ، حيث ظل توظيف معظم الموارد والجهود فى إطار الاستراتيجية الطبية ، والدليل على ذلك أنه فى تلك

الفترة صدر الجزء الأول من وثيقة السياسة القومية لتنظيم الأسرة فقط ولم يصدر الجزء الثانى والذى كان من المفترض أن يتضمن البرنامج الزمنى لتنفيذ الأنشطة المحددة لكل جهاز من الأجهزة المعنية ومعدلات أدائها ومعايير تقييمها .

ومن الجدير بالذكر أن المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة كان قد تعرض فى تلك الفترة لتغيرات عديدة فى تشكيلاته ، حيث صدر ١٣ قرارا جمهوريا لتنظيم العمل فى مجال السكان وتنظيم الأسرة خلال الفترة من ١٩٧٣ - ١٩٨٠ ، مما أثر - ولاشك - على قدرته على متابعة العمل فى الجهات والوزارات المعنية ، هذا إلى جانب تهافت الأجهزة فى تلك المرحلة على تقديم مشروعاتها للجهات الأجنبية لتمويلها .

أما فى مرحلة الثمانينيات فقد صدر القرار الجمهورى رقم ١٩ لسنة ١٩٨٥ بإنشاء المجلس القومى للسكان ليكون مسئولا عن المشكلة السكانية جنبا إلى جنب مع بعض الأجهزة الحكومية والأهلية ، وتمثلت رسالته فى إعداد السياسات السكانية التى تحقق أعلى معدل تنمية اجتماعية واقتصادية ، واعتماد البرامج والمشروعات السكانية ، ووضع الموازنات السنوية للمشروعات ، وتحديد دور الوزارات والهيئات والمؤسسات الحكومية والعامة والخاصة فى تنفيذ البرامج السنوية للمشروعات السكانية والتنسيق بينها إلى جانب تقييم الإنجازات السنوية لكل مشروع .

وقد حل المجلس القومى للسكان محل المجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان ، وحل المشروع القومى لتنظيم الأسرة محل جهاز تنظيم الأسرة والسكان . وبلغ التوسع فى الرسالة مداه فى فترة الثمانينيات بتشكيل المجلس القومى للسكان وأمانته الفنية وصياغة المشكلة السكانية بمحاورها الثلاثة (النمو ، والتوزيع ، والخصائص) .

وعلى ضوء هذا التشخيص للمشكلة السكانية تم صياغة ثلاثة أهداف رئيسية تتعلق بخفض معدلات النمو السكاني ، وتحقيق توزيع جغرافى أفضل للسكان ، والارتقاء بالخصائص السكانية ، وقد تم ترجمة تلك الأهداف الثلاثة – التى تتسم بالعمومية – إلى مجموعة من الأهداف الكمية الأكثر تفصيلا .

ولا شك أن مثل هذا التوسع فى الأهداف إلى جانب أنه يتطلب توفر الوسائل والموارد لتحقيقه فإنه يجعل من الصعب أيضا تحديد مسئولية الأفراد والمؤسسات عن تحقيقه .

وفى إطار هذا التوسع فى الرسالة وأهدافها جرت محاولة لتطوير السياسة السكانية بوضع مسودة لإطار إستراتيجية قومية للسكان والموارد البشرية وتنظيم الأسرة تضمنت التحول من صياغة استراتيجيات وخطط لتوسيع نطاق استخدام وسائل تنظيم الأسرة إلى استراتيجية للتنمية السكانية الشاملة ، إلا أن واقع الممارسة الفعلية للأجهزة المعنية بالسكان يوضح أن مدخل تنظيم الأسرة استمر هو الخط الاستراتيجى للمنظمة ، حيث وجهت معظم الجهود والموارد لإطار الإستراتيجية الطبية ، والدليل على ذلك أن الخطة السكانية ١٩٩١/٨٧ لم تعتمد من مجلس الشعب ولم تدرج ضمن خطة الدولة الاجتماعية والاقتصادية ، وبالتالى لم تحدد لها الموازنات اللازمة لتنفيذها .

وعلى مستوى الهيكل الإدارى للأمانة الفنية نجد أنه تعرض منذ صدور قرار تشكيله وعلى مدى ست سنوات ٨٥ – ٩٠ للتغيير وإعادة التنظيم عدة مرات ، وتلك عملية ذات تكلفة عالية ماديا وبشريا ، حيث يؤدى تكرارها إلى عدم استقرار العاملين بالمنظمة انتظارا لما يسفر عنه إعادة التنظيم . هذا إلى افتقار المنظمة إلى الكوادر الثابتة والقادرة على إنجاز مهامها فيتم الاعتماد على خبراء من خارج المنظمة منتدبين لبعض الوقت ويعملون بشكل مستقل تقريبا عن كوادر

الأمانة الفنية فى مشروعات مستقلة بتمويل أجنبى ، أما ما يتم داخل المنظمة من أنشطة بواسطة كوادرها فهو محدود إلى درجة كبيرة .

وعلى ضوء استعراض مكونات النموذج النظرى الذى اعتمدت عليه الدراسة يمكن بلورة مجموعة من التوصيات تتعلق بجانبين رئيسيين :

أولا : نظم العمل

١ - تحديد وتوثيق نظام فعال للتخطيط ينتهى إلى خطط محددة يتوفر لها التمويل والموارد المادية والبشرية . ويتضمن هذا تخطيط وتنسيق المشروعات الممولة من جهات أجنبية ، بحيث تكون هذه المشروعات أدوات لتنفيذ سياسات الدولة وخططها .

٢ - تحديد وتوثيق نظام للمتابعة الميدانية والمكتبية للمشروعات والخطط السكانية ينتهى إلى توصيات محددة لحل مشكلات التنفيذ ، ثم متابعة هذه التوصيات وتقييم نتائج التنفيذ .

٣ - بناء نظام معلومات قادر على توفير بيانات دقيقة وموثقة عن ممارسات تنظيم الأسرة والمؤشرات السكانية الرئيسية .

٤ - بلورة دور ومسئولية المجلس القومى للسكان فى صياغة السياسات السكانية ومتابعة تنفيذها ونتائج هذا التنفيذ فى جميع الوزارات والأجهزة المعنية بما فى ذلك الأجهزة غير الحكومية . وقد يتطلب هذا ضم بعض المسئولين عن الأجهزة غير الحكومية إلى عضوية المجلس . ولكى يستطيع المجلس أداء هذا الدور ، لابد من تحديد مسئولية الأمانة الفنية فى القيام بالدراسات وتقديم البيانات والتوصيات إلى المجلس .

٥ - يجب أن تعكس الهياكل الإدارية والوظيفية للأمانة الفنية الرسالة الفنية للمنظمة ، وأن تتحدد مسئولية الأفراد والإدارات عن تحقيق نتائج محددة

عن طريق نظم وإجراءات عمل مدروسة ، مثل هذه الهياكل تكون أقرب إلى الهياكل الإدارية للمؤسسة الخاصة منها إلى الهياكل الحكومية التى ترتكز على مفاهيم الرقابة الإجرائية للشئون المالية والإدارية .

ثانيا : الموارد البشرية

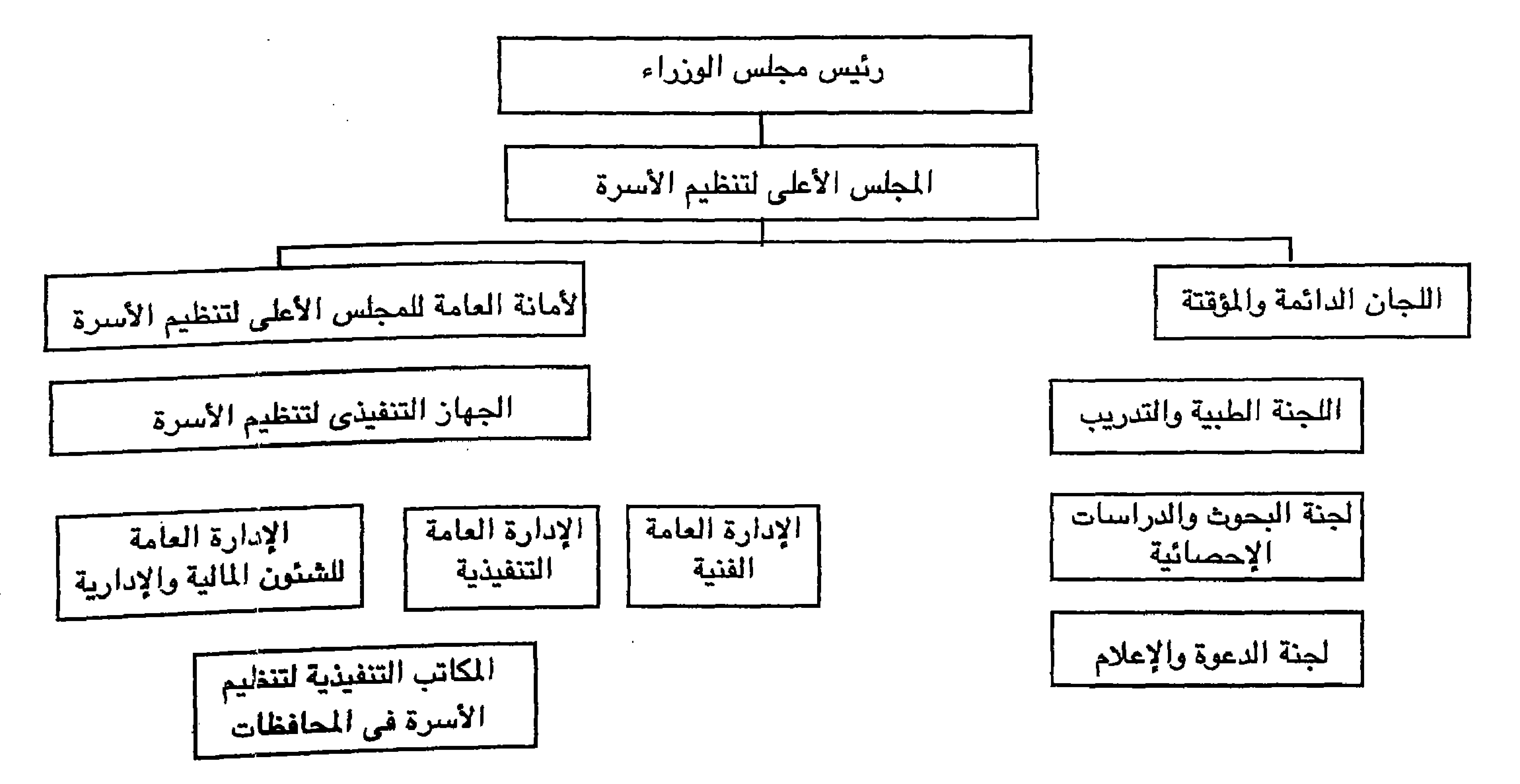
١ - وجود قيادة متفرغة مسئولة عن إدارة الأمانة الفنية للمجلس شرط ضرورى لكى تقوم هذه الأمانة بدورها بشكل فعال ، خصوصا على ضوء أوجه النقص الواضحة فى نظام العمل وفى الموارد البشرية المدربة ، وعلى هذا القائد المتفرغ الشروع فى عملية بناء مؤسسى شاملة تتضمن بناء النظم وتدريب وتحفيز الأفراد لكى تقوم الأمانة بالدور المطلوب منها فى خدمة المجلس القومى للسكان .

٢ - إذا أردنا للأمانة الفنية أن تقوم بدورها كجهاز لتحليل السياسات السكانية وتقديم التوصيات العملية والمدروسة فى هذا المجال ، لابد من اجتذاب كوادر قادرة ودائمة ، وأن يتم تنمية قدرات هذه الكوادر على ضوء الممارسة المستمرة . ولا يكفى هنا الاعتماد على الخبراء والمستشارين الخارجيين ، بل يجب أن يكون هؤلاء الخبراء والمستشارون فى خدمة هذه الكوادر .



الملحق

الهيكل التنظيمى للمجلس الأعلى لتنظيم الأسرة فى مرحلة الستينيات



الهيكل التنظيمى للمجلس الأعلى لتنظيم الأسرة والسكان فى مرحلة السبعينيات

أ - على المستوى المركزى

مسئولية التنفيذ

الأجهزة التنفيذية

- الحكومية (صحة - شئون - إعلام - تعليم ... إلخ) .
- أهليـة .

مسئولية التخطيط والمتابعة والتنسيق

جهاز تنظيم الأسرة والسكان

- مكتب التخطيط
- مكتب البحوث
- مكتب الاحصاء
- مكتب التدريب
- مكتب الإعلام
- مكتب المشروعات
- مكتب متابعة وتقييم المشروعات
- مكتب الشئون المالية والإدارية

ب - على مستوى المناطق

المجلس الإقليمى لتنظيم الأسرة والسكان برئاسة المحافظ

مسئولية التنفيذية

الأجهزة التنفيذية

- حكومية
- أهليـة

مسئولية التخطيط والمتابعة والتقييم

مكتب تنظيم الأسرة والسكان ويعمل كأمانة فنية للمجلس الإقليمى

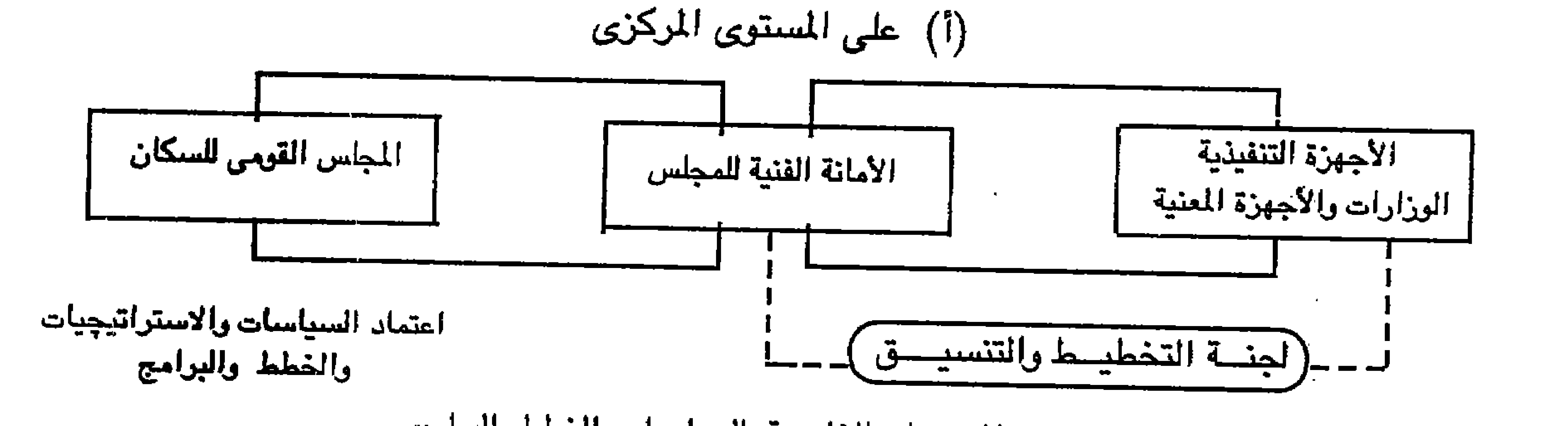
جـ - على مستوى القرية

لجنة استشارية لمشروع السكان والتنمية برئاسة رئيس القرية وعضوية القيادات التنفيذية والطبيعية والتطوعية تتولى وضع الخطة وتنفيذها فى نفس الوقت كل فى مجاله الطبيب / رجل الدين / الممرضة والرائدة الريفية ... إلخ .

كانت هذه التجربة تتم فى ٥٢٥ وحدة محلية فى ١٢ محافظة بهدف ربط تنظيم الأسرة جهود التنمية المحلية .

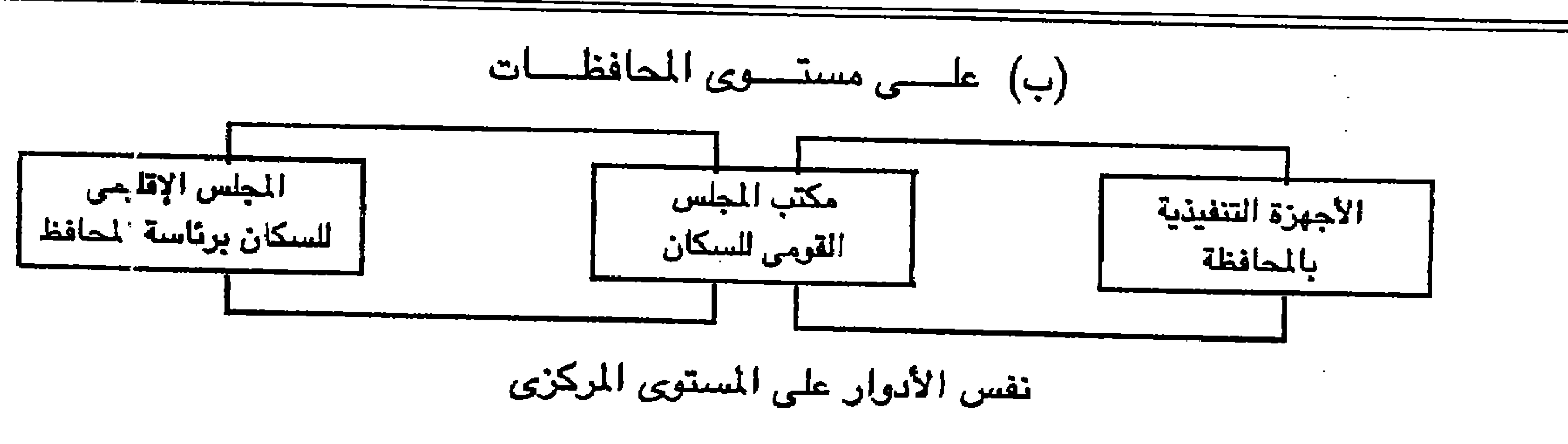
الهياكل الإدارية المسئولة عن تنفيذ السياسات السكانية فى مرحلة الثمانينيات

(أ) على المستوى المركزى



- تقديم المقترحات الخاصة بالسياسات والخطط والبرامج .
- التنسيق بين الخطط والبرامج أثناء التنفيذ .
- متابعة وتقييم إنجازات الوزارات وتقديم تقارير بالنتائج للمجلس القومى للسكان .
- تقديم المعونة الفنية للوزارات والأجهزة .

(ب) على مستوى المحافظات



نفس الأدوار على المستوى المركزى

تقويم السياسة السكانية فى مصر – المجلد الثالث

رقم الإيداع ٥٣٣٨ /١٩٩٩

I.S.B.N
977-309-006-X

المركز القومى للبحوث الاجتماعية والجنائية